



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-R.4131.13.2015.BM

Warszawa, 8 czerwca 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, poz. 645, poz. 1318, Dz.U. z 2014 r. poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność

§ 2 i § 4 ust/punkt 2 uchwały nr VIII/43/2015 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu /z wyjątkiem piwa/ przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów i warunków sprzedaży tych napojów

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą podjęła uchwałę z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu /z wyjątkiem piwa/ przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów i warunków sprzedaży tych napojów. Jako podstawę prawną przyjętej uchwały wskazano art. 12 ust 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 maja 2015 roku.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że uchwała w § 2 oraz § 4 pkt 2 jest niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności wskazaną podstawą prawną. W ww. uchwale w § 2 wskazano, iż usytuowanie wszelkich punktów sprzedaży alkoholu /łącznie z punktami sprzedaży piwa/ przeznaczonych do spożycia zarówno na miejscu jak i poza miejscem sprzedaży nie może być zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie takich budynków jak kościoły, placówki edukacyjne, ośrodek opiekuńczo – wychowawczy, dom opieki społecznej, hospicjum, Placówka medyczna, ośrodek szkoleniowy. W ocenie organu nadzoru, wskazanie w treści powyższego paragrafu nieostrego sformułowania „w bezpośrednim sąsiedztwie” powoduje niejasność i możliwość dowolności interpretacji tego zapisu. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29.01.2013 roku, sygn. akt II SA/BD 732/12 podniesiono, że:

1. organ przyjmując kryterium odległości wzajemnej od siebie punktów sprzedaży napojów alkoholowych winien jednakowe zasady stosować do wszystkich wnioskodawców. Posługując się odległością, powinien wykazać ją w jednostkach miary, a nie posługiwać się nieobiektywnym określeniem "pobliskiej odległości".
2. Organ stosując przyjęte kryterium odległości powinien wziąć pod uwagę przy analizie każdego z wniosków również istniejące odległości pomiędzy już funkcjonującymi punktami sprzedaży.
3. Organ przyjmując kryterium odległości planowanych punktów sprzedaży w pierwszej kolejności powinien kierować się odległością nie między poszczególnymi punktami sprzedaży, lecz odległościami w stosunku do terenów, na których sprzedaż alkoholu jest zabroniona.

Przy podejmowaniu uchwał w przedmiocie lokalizacji punktów sprzedaży napoi alkoholowych rada gminy powinna mieć na uwadze skonstruowanie precyzyjnego określenia punktów z geometrycznego punktu widzenia, pomiędzy którymi ma następować pomiar odległości pomiędzy obiektami chronionymi, a punktem sprzedaży napojów alkoholowych. Nieprecyzyjne określenie samej zasady (samego sposobu) wyznaczania odległości determinuje tym samym względność otrzymywanych wyników pomiarów kontrolujących, czy punkt sprzedaży nie jest położony sprzecznie z zasadami usytuowania punktów sprzedaży tych napojów – vide. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.05.2012 roku, sygn. akt II GSK 497/11.

W ocenie organu nadzoru, zapis uchwały dotyczący lokalizacji punktów sprzedaży alkoholu musi być precyzyjny, określony w jednostkach miary z wyraźnie wskazanymi punktami, celem łatwego i precyzyjnego określenia odległości punktu sprzedaży napoi alkoholowych od o określonego miejsca. Organ uchwałodawczy nie może posługiwać się w tworzeniu prawa miejscowego zwrotami, których interpretacja byłaby dowolna i zależna od organów, gdyż takie stanowienie prawa jest nieprawidłowe i niezgodne z zasadami legislacji aktów prawnych.

Również zapis § 4 ust/punkt 2 w zakresie w jakim określa iż punkty sprzedaż alkoholu do konsumpcji na miejscu /oprócz piwa/ nie mogą być usytuowane w lokalach o powierzchni handlowej mniejszej niż 30 m² i nie posiadających toalety jest niezgodny z prawem. Nie mieści się w ramach upoważnienia zawartego w art. 12 ust. 2 ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uprawnienie rady gminy do konkretyzowania, jak ma wyglądać takie miejsce sprzedaży i podawania napojów, ani tym bardziej warunków budowy takich punktów, czy też określenia wymogów sanitarnych, jakie powinny spełniać – vide. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6.02.2014 roku, sygn. akt II SA/Go 16/14. W innym wyroku ww. Sądu z dnia 5.03.2014 roku, sygn. akt II SA/Go 73/14 wskazano, że zarówno ustawa z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a w szczególności art. 12 tejże ustawy ani też przepisy określające warunki sanitarno-epidemiologiczne punktów handlowych, czy też prawa budowlanego, nie zawierają upoważnienia organu stanowiącego gminy do określania warunków sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Ponadto wskazać należy, iż redakcja § 4 uchwały nr VIII/43/2015 jest zła i nie spełnia wymogów określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) wydanej na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 102, poz. 1116 i Nr 154, poz. 1799 i 1800), które określa m.in. w § 54 jak winna być redagowana treść uchwały. Zgodnie z treścią § 54 podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł. W § 55 ust. 1 wskazano, iż każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy. Podział artykułu na ustępy wprowadza się w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł. Zasada wyrażona w § 55 ust. 1 ww. rozporządzenia jest konsekwencją zasady, że podstawowe jednostki redakcyjne powinny stanowić samodzielną treściowo całość oraz wyrażonej w § 54, w myśl której takimi podstawowymi jednostkami redakcyjnymi w ustawach są artykuły. Zgodnie z tym przepisem każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Jedynie w przypadku, gdy te "samodzielne myśli" są mało istotne, a między kilkoma zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, można je wyrazić razem w jednym artykule w formie kolejnych ustępów (§ 55 ust. 4). Z praktycznego punktu widzenia kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy dana wypowiedź zawiera "samodzielną myśl". Myśl należy uznać za samodzielną w rozumieniu § 55 ust. 1, jeśli tworzy ona na tyle odrębną całość, że może być cytowana jako samodzielna wypowiedź bez wypaczenia treści normatywnej w niej wyrażonej. Im bardziej dana myśl jest klarowna, tym łatwiej ustalić, które jej elementy są samodzielne i mogą być cytowane w oderwaniu od innych elementów. W obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia, wprowadzając litery. Treść uchwały w § 4 nie tylko nie została zredagowana zgodnie z ww. zasadami legislacji, ale dodatkowo jest całkowicie nieczytelna i niejasna, gdyż nie zawiera podziału na ustępy lecz składa się z punktów określonych kropkami. Konkludując, Rada powinna przestrzegać zasad legislacyjnych i tworzyć w taki sposób redakcję uchwał i załączników do nich, aby spełniały one wymagania dotyczące aktów prawnych.

W związku z powyższym należało wyeliminować we wskazanej powyżej części z obrotu prawnego uchwałę nr VIII/43/2015 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą w ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu /z wyjątkiem piwa/ przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży tych napojów i warunków sprzedaży tych napojów, jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

