



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 kwietnia 2016 r.

LEX.P.4131.15.2016.PM

Rada Miejska w Płońsku
ul. Płocka 39
09-100 Płońsk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz.446).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/163/2016 Rady Miejskiej w Płońsku z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie *zasad usytuowania na terenie miasta Płońska miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Płońsku w dniu 17 marca 2016 r. podjęła uchwałę w sprawie zasad usytuowania na terenie miasta Płońska miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wskazując jako podstawę prawną:

- art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r., poz.487).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 25 marca 2016 r. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi rada gminy ustala w drodze uchwały zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Jednocześnie w ustawie tej ustanowiono zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych 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, w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych

(art. 14 ust. 1 ustawy). Ponadto w ustawie przewidziano dalsze zakazy odnoszące się do sprzedaży napojów alkoholowych, m.in. na ulicach, placach i w parkach, różnicując nadto dopuszczalność sprzedaży alkoholu w odniesieniu do jego zawartości procentowej (art. 14 ust. 2a-5). W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania lub spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (art. 14 ust. 6 ustawy).

Gmina nie dysponuje jednak nieograniczoną swobodą w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości, w oparciu o postanowienia której podjęto uchwałę, ma na celu stworzenie warunków ograniczających dostęp do alkoholu jak i ochronę obiektów uznanych za szczególnie istotne ze społecznego punktu widzenia.

W ramach delegacji, wynikającej z art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, rada gminy jest upoważniona do ustalenia m.in. minimalnych odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od niektórych obiektów, której zasady mierzenia winny być określone jednoznacznie. Takim kryterium nie jest ustalenie w § 1 ust. 2 uchwały, że odległość ta tj. 10 metrów jest mierzona od drzwi wejściowych do punktu sprzedaży napojów alkoholowych - do drzwi wejściowych do obiektu chronionego, wymienionego w § 1 ust. 1 uchwały. W uchwale nie zamieszczono definicji obiektu ani też nie odwołano się do innych aktów prawnych np. ustawy Prawo budowlane zawierające definicję pojęcia "obiekt budowlany". W konsekwencji istnieje możliwość interpretowania pojęcia „obiekt” jako budynek z instalacjami i urządzeniami technicznymi, czy też szerzej obejmującego również teren przyległy do obiektu budowlanego w rozumieniu prawa budowlanego. Przedstawione możliwości interpretacyjne mogą prowadzić do różnych rozstrzygnięć w zakresie przyznawania uprawnienia w przedmiocie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Przyjęcie węższego znaczenia pojęcia „obiekt” może prowadzić do sytuacji takiej, że punkt sprzedaży napojów alkoholowych będzie mieścił się tuż przy granicy lub nawet w granicach terenu, na którym znajduje się obiekt objęty ochroną.

Powyższe prowadzi do wniosku, że taki przepis uchwały nie jest poprawnie skonstruowany zarówno z punktu widzenia językowego, jak i logicznego. Stanowi to naruszenie zasady przyzwoitej legislacji znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji RP. Przepis nieprecyzyjny nie pozwala na dokładne i zrozumiałe odtworzenie intencji prawodawcy z uwagi na użyte w nim sformułowania, które są niejasne i nieprecyzyjne.

Kontrola aktów zawierających normy powszechnie obowiązujące (np. uchwały), wydanych w oparciu o przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

alkoholizmowi, winna uwzględniać założenia ogólne, naczelne zasady oraz cele jakie legły u podstaw rozwiązań prawnych zawartych w ustawie. Swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Tworzenie zasad nie będących w jednoczesnej korelacji z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę, oznacza naruszenie prawa. Jeśli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające w sposób jednoznaczny do realizacji tego celu, to należy uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej. Jeżeli taki akt nie pozwala na realizację celu wyrażonego w jego podstawie prawnej, to jest on nie tylko "niecelowy" ale również sprzeczny z ustawą (wyrok NSA z 3 stycznia 1995 r. SA/Kr 239/94, wyrok WSA w Lublinie z 26 listopada 2009 r., III SA/Lu 337/09).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że Rada Miejska w niewłaściwy sposób skorzystała z upoważnienia ustawowego do ustanowienia prawa miejscowego w postaci określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych w części dotyczącej zasad pomiaru odległości, jak i ustalenia samej odległości. Należy bowiem wskazać, że wprowadzenie rygoru oddalenia sklepu z alkoholem np. od szkoły ma na celu utrudnienie zakupu alkoholu i ochronę osób przebywających na terenie takich obiektów jak szkoły, czy miejsca kultu religijnego, przed negatywnymi zjawiskami związanymi z używaniem alkoholu, a przez to realizację celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W tym sensie funkcja, jaką ma zrealizować m.in. określenie odpowiedniej odległości od obiektu podlegającego ochronie do punktu sprzedaży napojów alkoholowych, winna dotyczyć nie tylko budynku, ale także terenu do niego przyległego (np. boiska, placu wokół kościoła). Ustalona odległość, a także sposób określenia jej pomiaru może powodować nieosiągnięcie celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

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

Informuję, iż rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

