



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 sierpnia 2018 r.

WNP-I.4131.122.2018.MK

Rada Miejska w Kałuszynie
ul. Pocztowa 1
05 - 310 Kałuszyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 oraz § 3 uchwały Nr XLI/282/2018 Rady Miejskiej w Kałuszynie z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia dla terenu gminy Kałuszyn zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLI/282/2018 Rada Miejska w Kałuszynie ustaliła dla terenu gminy Kałuszyn zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W § 1 przedmiotowej uchwały określono miejsca sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Powyższa regulacja przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.), w myśl którego „rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych”. Wskazany przepis ma charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza

udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12). Ponadto materia uregulowana w § 1 uchwały Nr XLI/282/2018 uregulowana jest w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, powielanie zaś zapisów ustawy również uznać należy za niezgodne z prawem.

Za niezgodne z prawem uznać również trzeba zapisy § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały, gdzie zamieszczono postanowienie, iż „*zasad określonych w uchwale nie stosuje się do jednorazowych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*”. Powyższa regulacja zamieszczona jest w art. 18¹ o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a niedopuszczalne jest ani powtarzanie zapisów ustawy ani też modyfikacja postanowień już uregulowanych w ustawie.

Organ nadzoru stwierdza, iż także § 3 ust. 2 uchwały Nr XLI/282/2018 jest niezgodny z prawem. W paragrafie tym wskazano, iż „*zasad określonych w § 2 ust. 1 pkt 2 (tj. ustala się, że punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 50 m, a punkty sprzedaży do spożycia w miejscu sprzedaży nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej, niż 100 m od budynków szkół i przedszkoli) i ust 3 (tj. ustala się, że punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej, niż 100 m, od trasy konduktów żałobnych tj. Pl. Kilińskiego od Kościoła w kierunku ul. Chopina i ul. Martyrologii do bram wejściowych cmentarza) nie stosuje się do napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa do spożycia poza miejscem sprzedaży*”. Zapisy takie są niezgodne z celami określonymi w preambule oraz art. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (między innymi ograniczenie dostępności do alkoholu i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożycia). Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, zawartym w wyroku z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie III SA/Lu 337/09, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi powstała w poprzednim okresie ustrojowym i jej obecna interpretacja musi uwzględniać nowy kontekst sytuacyjny, wynikający z zasadniczej zmiany społecznego systemu wartości. Zmiana ustroju społeczno-polityczno-gospodarczego nie wpłynęła jednak na wagę problemu nadużywania alkoholu w społeczeństwie, a konieczność podejmowania aktywnych środków przeciwdziałania tym patologiom nie może być kwestionowana również współcześnie. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 stycznia 1995 r. w sprawie SA/Kr 2937/94 „jeżeli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające do realizacji tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej”. Sąd podkreślił, że przeciwdziałanie alkoholizmowi lub wychowanie w trzeźwości wymaga środków rzeczywiście i faktycznie zmierzających do ograniczenia spożycia alkoholu i jego dostępności. Również w wyroku z dnia 23 stycznia 1996 r. w sprawie II SA 2792/95 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „uchwały rad gmin w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania tych punktów winny być podporządkowane realizacji celu ustawy, to jest między innymi ograniczenia dostępności alkoholu i tworzenia warunków motywujących powstrzymywanie się od spożycia alkoholu”. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 29 września 2013 r. w sprawie III SA/Lu 335/13 stwierdza się nawet, iż „punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych znajdujące się zarówno

w odległości 10 m jak i 15 m od miejsc chronionych są tak samo łatwo dostępne”. Tym bardziej jest zatem widoczna sprzeczność uchwały z ustawowym obowiązkiem ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich.

Należy mieć na uwadze, że z samej ustawy wynika 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 o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi).

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie Kałuszyn przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

