



Warszawa, 10 września 2018 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-O.4131.19.2018.LP

**Rada Gminy Grudusk  
ul. Ciechanowska 54  
06-460 Grudusk**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Grudusk nr 276/XXXVI/2018 z dnia 9 sierpnia 2018 r. w *sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Grudusk miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.*

### **Uzasadnienie**

W dniu 9 sierpnia 2018 r. Rada Gminy Grudusk podjęła uchwałę nr 276/XXXVI/2018 w *sprawie zasad usytuowania na terenie gminy Grudusk miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 14 sierpnia 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* oraz art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2016 r., poz. 487, z późn. zm.)

Pismem z dnia 5 września 2018 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Grudusk o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 276/XXXVI/2018.

Art. 12 ust. 3 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* określa, że: *rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.* Natomiast art. 12 ust. 5 tej ustawy wprowadza wymóg zasięgnięcia opinii jednostki pomocniczej gminy przed podjęciem takiej uchwały. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych *zasady usytuowania miejsc sprzedaży* to rozmieszczenie takich miejsc w terenie, a w szczególności usytuowanie

względem miejsc chronionych takich jak szkoły czy miejsca kultu religijnego. Celem określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu jest szczególna ochrona tych miejsc lub obiektów (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 130/17 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 497/11, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 maja 2013 r. (sygn. akt II GSK 435/12, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl) wskazał na potrzebę precyzyjnego i nie budzącego wątpliwości określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży: *określenie odległości musi być precyzyjne i zawierać sposób (metodę) jej wyznaczenia. W doktrynie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślano już, że nieprecyzyjne określenie sposobu wyznaczenia odległości determinuje względność otrzymywanych wyników pomiarów kontrolujących, czy punkt sprzedaży nie jest położony sprzecznie z zasadami usytuowania punktów sprzedaży tych napojów (patrz: I. Skrzydło - Niżnik, G. Zalas "Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz", Zakamycze 2002 r., art. 12; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 497/11).*

Natomiast piśmiennictwo prawnicze wskazuje na metodę ustalenia odległości między punktem sprzedaży i podawania napojów alkoholowych a miejscem chronionym: *zasady określające dopuszczalną lokalizację miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych uniemożliwiają ich usytuowanie w pobliżu miejsca chronionego. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie stwierdził, że w ramach wspomnianego upoważnienia mieści się określenie odległości między punktem sprzedaży i podawania napojów alkoholowych a miejscem chronionym, ale określenie owej odległości powinno być precyzyjne i zawierać sposób (metodę) jej wyznaczenia (A. Ostapski, Uchwała rady gminy w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych – charakter prawny i zakres przedmiotowy uchwały, Lex 2015).*

W § 1 uchwały nr 276/XXXVI/2018 Rada Gminy Grudusk określiła, co następuje: *ustala się na terenie Gminy Grudusk zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży stanowiąc, że punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, jak i poza miejscem sprzedaży nie mogą być usytuowane w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów: szkół; zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych; hal sportowych; stadionów sportowych; placów zabaw dla dzieci. Natomiast w § 2 uchwały unormowano, że: za bezpośrednio sąsiedztwo w rozumieniu uchwały przyjmuje się wspólną granicę geodezyjną. W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną, powyższa regulacja wypełnia przesłanki istotnego naruszenia prawa, ponieważ jest niejasna i nieprecyzyjna, a ponadto nie wyczerpuje upoważnienia ustawowego określonego w art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Nie jest bowiem pewne jak należy rozumieć pojęcie wspólnej granicy geodezyjnej, co może prowadzić do rozbieżnych interpretacji w praktyce stosowania uchwały jako aktu prawa miejscowego. Jak wynika z przedstawionego powyżej stanowiska doktryny prawa oraz orzecznictwa, zasady usytuowania miejsc sprzedaży muszą być unormowane w sposób jasny, precyzyjny i nie budzący wątpliwości. W wyroku z dnia 24 września 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził: wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych*

w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa (sygn. akt III SA/Wr 358/08, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Powyższe nieprawidłowości stoją ponadto w sprzeczności z wymogiem zrozumiałego redagowania norm prawnych, zawartym w § 6 w zw. z § 143 *Zasad techniki prawodawczej*, będących załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Należy również podkreślić, że przedstawiona definicja i metoda określenia usytuowania miejsc sprzedaży, nie daje gwarancji respektowania minimalnej odległości miejsc sprzedaży od miejsc chronionych (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 24 września 2013 r. sygn. akt III SA/Lu 335/13; w zakresie stosowania metody obliczania odległości por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 571/11, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W § 3 uchwały Rada Gminy Grudusk określiła, że: *zasady określone w niniejszej uchwale dotyczą podmiotów ubiegających się o zezwolenie po wejściu w życie niniejszej uchwały*. W ocenie Wojewody Mazowieckiego cytowane unormowanie istotnie narusza prawo z uwagi na fakt, że wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi a ponadto wkracza w zakres unormowany już ustawowo. Art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. poz. 310, dalej: *ustawa nowelizująca*) określa, że zezwolenia na sprzedaż alkoholu wydane przed dniem wejścia w życie *ustawy nowelizującej* zachowują ważność na okres, na jaki zostały wydane. Nie ma tym samym potrzeby normowania w uchwale zagadnienia określonego już w przepisach hierarchicznie wyższych.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia*. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Grudusk nr 276/XXXVI/2018, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest w całości nieważna.

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

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

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

*Andrzej Szipera*