



Warszawa, 04 stycznia 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.17.2022

Rada Miejska w Myszyńcu

/ePUAP/

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079, 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Myszyńcu nr XXXIV/379/22 z dnia 28 listopada 2022 r. w *sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych odrębnie dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, w części*, tj. w zakresie **§ 3 i 4 tej uchwały**.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2022 r. Rada Miejska w Myszyńcu podjęła uchwałę nr XXXIV/379/22 w *sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych odrębnie dla poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych*.

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 6 grudnia 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały

nr XXXIV/379/22 Rada Miejska wskazała art. 12 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1119, z późn. zm.)

Pismem z dnia 30 grudnia 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miejską w Myszyńcu o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały nr XXXIV/379/22.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Uchwałą nr XXXIV/379/22 Rada Miejska w Myszyńcu określiła, po zasięgnięciu opinii jednostek pomocniczych, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (§ 1) oraz w miejscu sprzedaży (§ 2). Natomiast w § 3 Rada Miejska określiła zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w poniższym brzmieniu: *Dla punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży odległość co najmniej 50 m od przedszkoli, szkół, instytucji kultury, obiektów kultu religijnego, cmentarza, zakładów opieki zdrowotnej* (pkt 1). *Dla punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży odległość co najmniej 50 m od przedszkoli, szkół, instytucji kultury, obiektów kultu religijnego, cmentarza, zakładów opieki zdrowotnej* (pkt 2).

Z kolei w § 4 Rada Miejska określiła, że: *Odległość od miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów wymienionych w § 3 pkt 1 i 2 mierzona będzie od drzwi głównych wejściowych do punktu prowadzącego sprzedaż napojów alkoholowych do drzwi głównych wejściowych do obiektu chronionego, tj. przedszkola, szkoły, instytucji kultury, obiektu kultu religijnego, cmentarza, zakładu opieki zdrowotnej* (ust. 1). *W przypadku, gdy obiekty chronione są ogrodzone, pomiaru odległości, o której mowa w ust. 1 dokonuje się od wejścia na teren posesji obiektów chronionych do drzwi wejściowych do punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.*

Art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, z późn. zm.) 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 dominującego stanowiska orzecznictwa sądowoadministracyjnego oraz doktryny prawa, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, o których mowa w art. 12 ust. 3 ww. ustawy, obejmują wymóg określenia trzech zagadnień: 1) katalogu obiektów podlegających ochronie, 2) odległości wyznaczającej strefę ochronną dla chronionego miejsca (odległości między chronionym obiektem a miejscem sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych) oraz 3) sposobu mierzenia odległości pomiędzy tymi miejscami (J. Wilk, *Uchwała w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych*, Lex 2018). Nie ulega wątpliwości, że celem określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest szczególna ochrona, określonych 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*).

Określone przez radę gminy, w formie uchwały, zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych stanowią akt prawa miejscowego, a tym samym należą do kategorii przepisów powszechnie obowiązujących, wobec których sformułowano szczególne wymogi, między innymi dotyczące ich precyzyjności i klarowności. Należy bowiem pamiętać, że uchwała w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych będzie aktem prawa miejscowego wielokrotnego zastosowania, a w szczególności będzie stanowić jedną z podstaw wydania decyzji w sprawie przyznania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych poszczególnym przedsiębiorcom. Musi tym samym w sposób jednoznaczny i precyzyjny określać ww. zasady, w tym sposób mierzenia odległości miejsca chronionego od miejsca sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych. Brak precyzji uchwały w tym zakresie może bowiem spowodować możliwość działań organów administracji noszących znamiona dowolności, uznaniowości lub arbitralności.

W tym miejscu należy podkreślić wymagania sformułowane wobec aktów prawa miejscowego. Do najistotniejszych należy zasada określoności przepisów prawa oraz zasada jasności i klarowności tych przepisów. Są to postulaty wynikające z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji, wywiedzionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08, jak również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000 r. sygn. Kp 9/09, z dnia 11 stycznia 2000 r. sygn. K 7/99, z dnia 21 marca 2001 r. sygn. K 24/00, z dnia 29 października 2003 r. sygn. K 53/02, oraz z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. K 1/05).

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 niebudzącego 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 lub 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).*

Biorąc pod uwagę opisane powyżej argumenty, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Myszyńcu, określając w § 4 uchwały nr XXXIV/379/22 sposób mierzenia odległości pomiędzy obiektem chronionym a punktem sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, dokonała tego w sposób nieprecyzyjny i nieklarowny. Nie wskazała bowiem, w jaki sposób należy mierzyć odległość pomiędzy drzwiami głównymi wejściowymi do punktów sprzedaży a drzwiami wejściowymi do obiektu chronionego (ust. 1), względnie między wejściem na teren posesji obiektów chronionych a drzwiami wejściowymi do punktu sprzedaży (ust. 2). Pomiaru tak określonej odległości można dokonać bowiem na wiele sposobów (np. w linii prostej, najkrótszą drogą dojścia, dojścia ciągami dróg publicznych etc.).

Oznacza to tym samym, że Rada Miejska, określając w § 4 sposób mierzenia odległości pomiędzy obiektami chronionymi a punktami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych naruszyła w sposób istotny art. 12 ust. 3 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, w związku z art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, regulacja § 4 ww. uchwały wypełnia przesłanki istotnego naruszenia prawa, ponieważ jest niejasna i nieprecyzyjna, a w konsekwencji nie wyczerpuje upoważnienia ustawowego określonego w art. 12 ust. 3 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*. 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).

Wobec uznania unormowań § 4 ww. uchwały za sprzeczne z prawem, należy stwierdzić, że ściśle z tymi unormowaniami powiązana treść § 3 tej uchwały, również powinna być uznana za sprzeczną z prawem. Należy bowiem zauważyć, że § 3 i 4 tworzą jedną

powiązaną całość, określającą zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Brak określenia sposobu mierzenia odległości (§ 4 istotnie naruszający prawo) czyni ww. zasady, zawarte w § 3, niekompletnymi i tym samym niewypełniającymi upoważnienia ustawowego zawartego w art. 12 ust. 3 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*.

W sytuacji, gdy mamy do czynienia z sekwencją zdarzeń wywołanych danymi przepisami, które są ze sobą powiązane, zaś przepis zależny oparty jest na uregulowaniu pierwotnym, którego nieważność została stwierdzona, przyjąć należy, że przepis prawny zależny również został podjęty w sposób sprzeczny z prawem. Z tego powodu przepis podstawowy wpływa w sposób bezpośredni na ocenę prawną przepisu zależnego.

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 2021).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała nr XXXIV/379/22, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest nieważna w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia

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, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/