



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 lutego 2012 r.

Poz. 832



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N2.4131.111.2012.JB6

Wrocław, dnia 23 lutego 2012 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność:

uchwały nr XIII/78/2012 Rady Gminy Niechlów z dnia 18 stycznia 2012 w sprawie: zasad usytuowania na terenie Gminy Niechlów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

### UZASADNIENIE

Rada Gminy Niechlów na sesji dnia 18 stycznia 2012 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 2001 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473 ze zm.) podjęła uchwałę nr XIII/78/2012 w sprawie: zasad usytuowania na terenie Gminy Niechlów miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 26 stycznia 2012 r.

Rada Gminy Niechlów podejmując przedmiotową uchwałę działała na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z jego treścią Rada Gminy zobligowana jest do określenia w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Tymczasem Rada Gminy Niechlów mocą § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła, że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych winny być zlokalizowane w taki sposób, aby ich usytuowanie nie zakłócało funkcji obiektów o charakterze publicznym, w szczególności kulturalnym, oświatowym, wychowawczym i religijnym.

W ocenie organu nadzoru, podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Gminy Niechlów nie zrealizowała kompetencji wynikającej z art. 12 ust. 2 ustawy, zobowiązującej ją do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie do „ustalenia zasad usytuowania miejsc” musi podlegać ścisłej wykładni językowej. Takie stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. (sygn. akt II GSK 81/07) wskazując, że zawarte w art. 12 ust. 2 ustawy upoważnienie do ustalenia „zasad usytuowania miejsc” musi podlegać ścisłej wykładni językowej, wskazując, że „usytuowanie to położenie, lokalizacja, umiejscowienie (Słownik synonimów, PWN, Warszawa 2007); umiejscowienie czegoś, to z kolei miejsce, jakie to coś zajmuje względem czegoś (Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 2007)”. Podkreślić należy, że w swoim orzecznictwie NSA podjął się wyjaśnienia treści ustawowego pojęcia „zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych”, dużo wcześniej, stwierdzając w wyroku z dnia 6 maja 1994 r., SA/Gd 2824/93, niepubl., że: „Pod pojęciem zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych (art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r.) należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szcze-

gólności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak szkoły, przedszkole, miejsce kultu religijnego itp.”

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że rada gminy dysponuje dużym zakresem władztwa prawotwórczego w przedmiocie wyboru i określenia tzw. obiektów chronionych, dzięki czemu ma prawny i faktyczny wpływ na kształtowanie się przestrzennej siatki usytuowania na terenie gminy punktów sprzedaży napojów alkoholowych. W doktrynie wskazuje się również, że rada gminy powinna mieć na uwadze, przy podejmowaniu m.in. uchwały w przedmiocie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, znaczenie precyzyjnego określenia punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych z geometrycznego punktu widzenia. Istotne jest bowiem z którego miejsca ma następować pomiar odległości pomiędzy obiektem chronionym a punktem sprzedaży napojów alkoholowych. Nieprecyzyjne określenie samej zasady (samego sposobu) wyznaczania odległości determinuje tym samym względność otrzymywanych wyników pomiarów kontrolujących, czy punkt sprzedaży napojów alkoholowych nie jest położony sprzecznie z zasadami usytuowania punktów sprzedaży tych napojów (tak komentarz do art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Iwona Skrzydło – Niżnik, Zakamycze 2002).

Z powyższego wynika zakres szczegółowości uchwał, których przedmiotem regulacji są zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Za precyzyjnym i kompleksowym uregulowaniem tej materii przemawia również treść art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Według art. 18 ust. 1 tej ustawy, sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Zezwolenie wydaje się oddzielnie dla określonych ustawą rodzajów napojów alkoholowych (art. 18 ust. 3). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje zezwolenie, po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 (art. 18 ust. 3a ustawy). Zatem zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ustalone przez radę gminy na podstawie art. 12 ust. 2 wymienionej ustawy, mają wiążący charakter dla gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w toku wydawania opinii określonej w art. 18 ust. 3a ustawy. Mając na uwadze powyższe, zasady te powinny zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale w sposób kompleksowy i wyczerpujący.

W tym miejscu wskazać należy, że według art. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny.

Tymczasem Rada Gminy Niechlów zasady te określiła w sposób tak ogólny, że nie można uznać tej regulacji (§ 1 uchwały) za wypełnienie normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Tym samym stwierdzić należy, że Rada nie określiła tych zasad, a zatem nie wypełniła kompetencji określonej w art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W ocenie organu nadzoru niewypełnienie kompetencji stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały.

Wskazać bowiem należy, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Przypomnieć również należy, że zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Aleksander Marek Skorupa*