



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 sierpnia 2019 r.

Poz. 4381

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.556.2018 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 25 lipca 2018 r.

Rada Gminy Zduny

Na podstawie art. 86 i art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr XXXIX/258/18 Rady Gminy Zduny z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Zduny miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 26 czerwca 2018 r.

Uzasadnienie

Rady Gminy Zduny w § 1 ust. 1 uchwały nr XXXIX/258/18 z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Zduny miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych ustaliła, że na terenie Gminy Zduny miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 25 metrów od:

- 1) szkół, przedszkoli;
- 2) kościołów;
- 3) cmentarzy;
- 4) placów zabaw dla dzieci;
- 5) zakładów opieki zdrowotnej.

W § 1 ust. 2 ww. uchwały postanowiono, że pomiaru odległości dokonuje się najkrótszą drogą wzdłuż ciągów komunikacyjnych dla ruchu pieszych od głównych drzwi wejściowych do obiektów, o których mowa w ust. 1, do głównych drzwi wejściowych miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a w przypadku, gdy obiekty te są ogrodzone, odległość mierzona jest do wejścia lub wjazdu na teren nieruchomości, na której znajduje się obiekt.

Pismem z dnia 12 lipca 2018 r. Wojewoda Łódzki zawiadomił Gminę o wszczęciu postępowania nadzorczego w celu kontroli ww. uchwały. W zawiadomieniu podniesiono, że w ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę Gminy Zduny odległość 25 m od obiektów chronionych jest niezgodna z art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.). Ponadto Wojewoda Łódzki wskazał, że wyjaśnienia wymaga kwestia zachowania procedury podjęcia uchwały, w szczególności spełniania wymogów określonych w art. 12 ust. 5 i 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz wskazał, że akty prawa miejscowego, a w szczególności uchwały rady gminy podejmowane na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości powinny posiadać uzasadnienie. Poproszono Gminę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie oraz o przesłanie uzasadnienia uchwały, protokołu ob-

rad oraz dokumentów, z których wynika, że przed podjęciem uchwały Rada zasięgnęła opinii jednostek pomocniczych.

W odpowiedzi z dnia 18 lipca 2018 r. znak: BR.0711.3.1.2018 przesłanej przez Wójta Gminy wskazano, że Rada Gminy określiła zgodne z kompetencją położenie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem obiektów chronionych wymienionych w uchwale. Ponadto wskazano, że Rada unormowała odległość miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od miejsc chronionych analogicznie jak to uczyniła w 2016 r. podejmując uchwałę Nr XVII/122/16. Zdaniem Wójta Gminy przyjęta w uchwale odległość 25 m wydaje się w warunkach Gminy Zduny prawidłowa. Ponadto, zdaniem Wójta, od wielu lat na terenie Gminy obowiązuje zasada minimalnej odległości 25 m i nie stwierdzono niekorzystnych przypadków związanych z taką odległością; nie odnotowano też skarg i uwag dotycząc tych lokalizacji punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem w sposób istotny, tj. w stopniu rodzącym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Przyjęta przez Radę Gminy Zduny odległość 25 m od obiektów chronionych oznacza bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z takimi obiektami, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania spożywania alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. Na uwagę zasługuje także sposób pomiaru tej odległości ustalony w § 1 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym pomiar ten dokonuje się najkrótszą drogą wzdłuż ciągów komunikacyjnych, od drzwi wejściowych miejsc określonych w pkt 1 do drzwi wejściowych miejsc sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych. Odległość 25 m pozwala zatem na usytuowanie punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych np. naprzeciwko lub niemal naprzeciwko okien szkoły lub przedszkola, po drugiej stronie drogi lub ulicy, czy też na tyłach budynku obiektu "chronionego". Trzeba bowiem mieć tutaj na uwadze szerokość "obiektów chronionych". W praktyce może być tak, że miejsce sprzedaży alkoholu będzie mieściło się w granicy z przedszkolem, czy innym tego typu obiektem.

W związku z taką regulacją widoczna jest sprzeczność uchwały z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania spożywania i dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. Swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Tworzenie takich zasad, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa. 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. Są one bowiem dla niego nie postulatami, lecz normami o charakterze wiążącym (wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 lipca 2017 r. III SA/Łd 421/17, wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 grudnia 2017 r. II ISA/Łd 755/17). Cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zostały określone w art. 1 i art. 2 tej ustawy. Kwestionowana uchwała, a w szczególności § 1 pkt 1 w związku z § 1 pkt 2 są zatem niezgodne z art. 1 i art. 2 ww. ustawy.

W ocenie organu nadzoru przyjęta w § 1 pkt 1 uchwały odległość 25 m przy jednoczesnym ustaleniu w § 1 pkt 2 uchwały, że pomiaru odległości dokonuje się od drzwi wejściowych do miejsc chronionych do drzwi wejściowych do miejsc sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych, powoduje w praktyce brak uregulowania zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Przyjęta bowiem odległość wraz ze sposobem jej obliczania w praktyce, jak już wyżej wskazano, daje możliwość bezpośredniego sąsiedztwa określonych w uchwale „miejsc chronionych” i punktów sprzedaży. Tym samym w ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z tym przepisem rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Uchwała narusza zatem w sposób istotny także art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w związku z art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu).

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że akty prawa miejscowego, a w szczególności uchwały rady gminy podejmowane na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości powinny posiadać uzasadnienie. Powyższe wynika chociażby z przepisów § 131 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". W orzecznictwie i piśmiennictwie podkreśla się, że organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia uzasad-

nienia aktów prawa miejscowego. Nie tylko ze względu na przytoczone unormowania zawarte w cytowanym rozporządzeniu, ale także dlatego, że uzasadnienie takie warunkuje kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne. Szczególnie znaczenie ma uzasadnienie w przypadku uchwał o charakterze uznaniowym, do których zalicza się właśnie uchwały realizujące delegację z art. 12 ust. 1 i ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Brak uzasadnienia uchwały zaliczanej do uchwał podejmowanych w ramach tzw. uznania administracyjnego stanowi istotne naruszenie procedury podejmowania uchwał. Przyjęta odległość 25 m mierzona w sposób określony w § 1 ust. 2 jest tego rodzaju, że trudno sobie wyobrazić logiczne uzasadnienie, że uchwała będzie realizować cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W niniejszej sprawie z uwagi na niewielką bezpośrednią bliskość punktów od obiektów chronionych sporządzenie uzasadnienia było konieczne. Przesłane do organu nadzoru uzasadnienie uchwały jak i zapisy protokołu w ocenie organu nadzoru są lakoniczne i nie wyjaśniają, że przyjęta odległość będzie wystarczająca dla spełnienia celów ustawy. Uzasadnienie jak i protokół z sesji ogranicza się bowiem w zasadzie do wskazania, że uchwała powieli zasady zawarte w dotychczasowej uchwale z 2016 r.

W tym stanie rzeczy wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego przedmiotową uchwałę jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Zbigniew Rau

Do wiadomości:

- Wójt Gminy Zduny