



WOJEWODA ŚLĄSKI

Katowice, dnia 2010-12-08

NP/II/0911/463/10

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr nr LII/349/2010 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 października 2010 r. w sprawie ustalenia punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania na terenie Gminy Ciasna miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w części § 2, jako niezgodnej z art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą”.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Ciasna ustaliła punkty sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży (§ 1 uchwały) oraz określiła zasady usytuowania na terenie Gminy Ciasna miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (§ 2 uchwały). Podstawą prawną stanowienia powyższych regulacji jest przepis art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Badając zgodność z prawem wymienionej wyżej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż Rada Gminy stanowiąc normy w zakresie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu naruszyła przepis art. 12 ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała, mająca charakter aktu prawa miejscowego, winna precyzyjnie konstruować zasady określające usytuowanie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem miejsc, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę. Rada wprowadzając kryterium odległości od miejsc chronionych jako warunek usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów

alkoholowych, powinna tę odległość określić w sposób konkretny, możliwy do zweryfikowania. Takie stanowisko prezentuje w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny, wyjaśniając treść ustawowego pojęcia „zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych”. W wyroku z dnia 6 maja 1994 r., sygn. akt: SA/Gd 2824/93 (publikowany w bazie orzeczeń) stwierdził on, 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 szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak szkoły, przedszkole, miejsce kultu religijnego itp.”

Tymczasem, pomimo wyraźnej i precyzyjnej delegacji ustawowej przewidzianej przepisem art. 12 ust. 2 ustawy Rada Gminy Ciasna określając powyższe zasady w § 2 posłużyła się zwrotem niedookreślonym, czyniąc tym samym unormowania przedłożonego aktu w kwestionowanym zakresie niejednoznacznymi i niejasnymi dla przeciętnego odbiorcy. Postanowiła bowiem, iż miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy nie mogą być usytuowane **w bezpośrednim sąsiedztwie** szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych. Zdaniem organu nadzoru tak określona zasada usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest nieprecyzyjna i niewystarczająca. Trudno bowiem stwierdzić, co Rada pragnie wyrazić pod pojęciem „bezpośrednie sąsiedztwo”. Wprawdzie art. 2<sup>1</sup> pkt 1 ustawy zawiera określenie „najbliższej okolicy punktu sprzedaży napojów alkoholowych”, co oznacza obszar mierzony od granicy obiektu, zamknięty trwałą przeszkodą o charakterze faktycznym, taką jak krawędź jezdni, zabudowa, która ze względu na swój charakter uniemożliwia dostęp oraz kontakt wzrokowy i głosowy, mur bez przejść oraz ciek wodny bez bliskich przepraw, jednakże pojęcie to nie jest tożsame z pojęciem „bezpośredniego sąsiedztwa”. Z uwagi na to, że normy powyższego aktu prawnego rodzą określone skutki w sferze prawnej ich adresatów (zgodność z zasadami określonymi w tej uchwale jest warunkiem wydania zezwolenia, o którym w mowa w przepisie art. 18 ust. 3a ustawy), powinny one być sformułowane w taki sposób, aby nie powodowały żadnych trudności interpretacyjnych.

Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa i jasność prawa (w tym zasadę komunikatywności tekstu prawnego sprowadzającą się do jego precyzji i zrozumiałości). Akt normatywny (którym niewątpliwie jest niniejsza uchwała) powinien czynić zadość określonym wymaganiom przejrzystości i klarowności, musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego treść była zrozumiała i właściwie odczytana przez jego przeciętnego adresata (por. orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U. 6/92, OTK 1992, cz. I, s. 302-303 oraz wyrok z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt K. 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę na konieczność redagowania uchwał w sposób zwięzły, jednoznaczny i precyzyjny. Naczelny Sąd

Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 roku stwierdził: *"uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...) muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego"* (sygn.akt SA/Gd 2949/94).

Wprowadzenie przez Radę Gminy Ciasna tak nieskonkretyzowanego i nieczytelnego sformułowania, jakim jest "bezpośrednie sąsiedztwo" powoduje wątpliwości interpretacyjne uchwały i w konsekwencji tego trudności z jej wykonaniem. W oparciu o tak niejasne kryterium odległości nie sposób bowiem określić, gdzie miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w istocie mogą zostać usytuowane.

Uwzględniając wskazane wyżej okoliczności rozstrzygnięcie należy uznać za uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Śląski  
Zygmunt Łukaszczyk