

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.153.2018.TDOM

z dnia 3 października 2018 r.

Rady Gminy w Przewozie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy w Przewozie Nr XXIX/228/2018 z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania miejsc oraz ograniczeń czasowych sprzedaży i podawania napojów alkoholowych dla terenu Gminy Przewóz, w części dotyczącej: §2; §3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2018 r. Rada Gminy w Przewozie podjęła uchwałę nr XXIX/228/2018 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania miejsc oraz ograniczeń czasowych sprzedaży i podawania napojów alkoholowych dla terenu Gminy Przewóz.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 5 września 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza: art. 2, art. 32, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1997.78.483 ze zm.); art. 12 ust. 3, 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.2016.487 ze zm); art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 ze zm.); § 143 w zw. z §6 i § 25 ust. 1 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283 t.tj).

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi deklaruje w swych założeniach i realizuje w konkretnych regulacjach ustawowych potrzebę ograniczenia dostępności alkoholu, tworzenia warunków motywujących powstrzymanie się od spożywania alkoholu i ochrony obiektów uznanych za szczególnie istotne ze społecznego punktu widzenia. W takim duchu i zgodnie z naczelnymi założeniami wspomnianej ustawy winny być tworzone przez organy gminy przepisy prawa miejscowego. W świetle art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, rada gminy jest uprawniona do ustalenia m.in. minimalnych odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od niektórych obiektów. Rada uczyniła to w § 2 uchwały ustalając, że punkt sprzedaży i podawania napojów alkoholowych może być usytuowany w odległości większej niż 50 m od placówek oświatowych, obiektów sakralnych, wyodrębnionych placów zabaw dla dzieci. Przyjmuje się również, że w ramach przywołanej powyżej delegacji ustawowej rada gminy powinna jednocześnie określić zasady mierzenia odległości od obiektu chronionego do punktu sprzedaży alkoholu. W §2 ust. 2 uchwały Rada Gminy Przewóz postanowiła, że odległość winna być mierzona od drzwi wejściowych punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych do odpowiednio drzwi wejściowych obiektów lub do wejścia na plac zabaw.

Zasadnicza wada kwestionowanej regulacji sprowadza się do nieokreślenia przez lokalnego prawodawcę sposobu mierzenia odległości między drzwiami wejściowymi do obiektów czy wejściem na teren chroniony a miejscami podawania lub sprzedaży napojów alkoholowych. Tymczasem odległości te winny być określone i to w oparciu o obiektywne mierniki pomiaru odległości, mogą to być np. osie dróg

publicznych bądź krawędzie jezdni, łączących obiekty chronione z miejscami sprzedaży bądź podawania napojów alkoholowych lub przewidzieć - w dalszej kolejności - inny, weryfikowalny sposób mierzenia tej odległości, jeśli między tymi miejscami nie ma dróg publicznych. Zauważyć przy tym należy, że czytelne i jednoznaczne w swej treści określenie sposobu mierzenia odległości między obiektami chronionymi a punktami z alkoholem ma bardzo istotne znaczenie przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zasady mierzenia powinny być więc tak określone, aby organ wydający tego rodzaju zezwolenia nie miał w tym zakresie swobody decyzyjnej. Uchwały określające zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jako akty prawa miejscowego muszą być w swej treści komunikatywne. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2, 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie natomiast z § 25 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Przepisu tego nie sposób interpretować w oderwaniu od § 6 tych Zasad, na mocy którego przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Zasady prawidłowej legislacji wymagają by w akcie prawa miejscowego, a taki charakter ma kwestionowana uchwała, przepisy były redagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Mając na względzie powyższe, brak regulacji co do sposobu mierzenia odległości usytuowania miejsc sprzedaży czy podawania alkoholu od obiektów czy terenów chronionych może przyczynić się do arbitralnego i wybiórczego odmierzania tej odległości. W ocenie organu nadzoru, tego rodzaju wada legislacyjna musi być traktowana jako przypadek istotnego naruszenia prawa.

Kolejnym mankamentem uchwały jest nieprecyzyjne określenie punktów, pomiędzy którymi ma nastąpić obmiar odległości. Brak ten również stanowi naruszenie wskazanych powyżej przepisów Konstytucji i "Zasad techniki prawodawczej" oraz art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Użycie w uchwale zwrotu "*drzwi wejściowe do obiektu*" pozwala na całkowitą dowolność interpretacyjną, ponieważ jest wysoce nieprecyzyjne dla pełnienia funkcji wyznacznika odległości pomiędzy dwoma punktami. Użyty zwrot dopuszcza chociażby dwie możliwości interpretacyjne. Pierwsza możliwość, zgodnie z którą *obiekt* należy postrzegać zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, jako budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi. Druga możliwość dopuszcza interpretację *obektu* jako nie tylko budynku, ale także terenu wokół, czy przy budynku (boisko, trawniki, place gier itp.). Taki problem interpretacyjny potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 21 marca 2002 r. sygnatura akt - SA/Bk 1278/2001, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2011 r. IV SA/Po 524/11). Stanowienie tego rodzaju norm prawnych niezgodnie z zasadami redagowania tekstów prawnych w taki sposób, że stwierdzony brak ich precyzji i widoczna na pierwszy rzut oka niejednoznaczność stwarzająca zagrożenie prawidłowego wykonania, uprawnia do przyjęcia, iż uchybienie tego rodzaju stanowi naruszenie prawa.

Istotnie narusza prawo także §3 uchwały zgodnie z którym, zakaz sprzedaży napojów alkoholowych, w przedziale czasowym pomiędzy godziną 23.00 a 6.00 rano, nie dotyczy stacji paliw. Przede wszystkim wspomniana regulacja w sposób istotny narusza art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla

terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. W ocenie organu nadzoru ograniczenie o którym mowa w tym przepisie może zostać ustanowione tylko dla określonego obszaru i nie daje uprawnienia do różnicowania w tym zakresie przedsiębiorców. W rezultacie za niezgodne z prawem należy uznać wyłączenie określonych przedsiębiorców spod ograniczenia ustanowionego na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W ocenie organu nadzoru, regulacja taka narusza także konstytucyjną i ustawową zasadę równości w sferze prowadzenia działalności gospodarczej. Zasada równości została zagwarantowana w Konstytucji RP w art. 32, który stanowi, że wszyscy wobec prawa są równi. Każdy ma prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt też nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, gospodarczym czy społecznym. Zasada równości obowiązują również wobec przedsiębiorców. Przedsiębiorca jest przecież osobą fizyczną, osobą prawną bądź jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Każdemu przedsiębiorcy niezależnie od tego czy to państwowemu czy prywatnemu przysługują takie same prawa. Na każdym przedsiębiorcy spoczywają również określone obowiązki. Zasada równości wyraża się z różnych sferach m.in. sferze podejmowania działalności gospodarczej. Uszczegółowieniem konstytucyjnej zasady równości w sferze działalności gospodarczej jest art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców który stanowi, iż podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego i przysługuje na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Równość przedsiębiorców to również równy dostęp do rynku. Zakazane są więc praktyki, czy regulacje, które ograniczają konkurencję.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt