

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.76.2020.AOlc

Z dnia 2 lipca 2020 r.

Rada Gminy Bledzew

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/141/20 Rady Gminy Bledzew z dnia 9 czerwca 2020r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy Bledzew miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 czerwca 2020 Rada Gminy Bledzew podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy Bledzew miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art.12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.), zwana dalej "ustawą".

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 czerwca 2020r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jak już wyżej zauważono zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy rada gminy przed podjęciem uchwał, o których mowa w ust. 1-4, zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy. W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że Rada Gminy Bledzew nie wystąpiła do jednostek pomocniczych z prośbą o opinię co do projektu niniejszej uchwały (pismo RG-PAA.7340.2.2020 z 25 czerwca 2020r.). W ocenie organu nadzoru, niezachowanie wymaganej

przepisem ustawy procedury poprzedzającej podjęcie niniejszej uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co uzasadnia jej stwierdzenie nieważności w całości. Dopiero bowiem uzyskanie opinii od wszystkich jednostek pomocniczych (bądź wystąpienie o nią, w przypadku rezygnacji jednostek pomocniczych z przysługującego im uprawnienia) upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały w tym zakresie.

Ponadto, na nieważność przedmiotowej uchwały mają wpływ również inne czynniki. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia sygn. akt II SA/Go 152/19 należy przy tym pamiętać, że o ile gmina ma pewną swobodę w stanowieniu norm prawnych, wynikającą z delegowania uprawnień do samodzielnego określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, to jednak zasady przyjęte w uchwale w tym przedmiocie muszą pozostawać w zgodzie z ogólnymi celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wyrażonymi w preambule oraz art. 1 i 2 ustawy. Oznacza to, że 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. Tworzenie zasad stojących w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę, oznacza naruszenie prawa. Jeśli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające do realizacji tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej (por. wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1995 r., SA/Kr 2937/94).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały w części dotyczącej kwestionowanego § 1 ust. 1 doszło do naruszenia przez Radę obowiązku realizacji zadań, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy.

Przyjęte przez Radę w § 1 ust. 1 usytuowanie (położenie) miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w odległości nie mniejszej niż 15m od wejść do obiektów: przedszkoli, szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, ośrodków szkoleniowych, obiektów kultu religijnego, dziennych i całodobowych ośrodków leczenia uzależnień – oznacza w rzeczywistości bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z tymi obiektami, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. Przyjęta przez Radę odległość punktów sprzedaży od obiektów chronionych w żaden sposób nie ogranicza dostępności do alkoholu i nie tworzy warunków chociażby motywujących do powstrzymywania się od jego spożywania. Można wręcz powiedzieć, że wprowadza fikcyjne ograniczenia dostępności do alkoholu, co stoi w oczywistej sprzeczności z ustawowym celem, jakim jest szczególna ochrona pewnych miejsc lub obiektów przed zagrożeniem jakie może stwarzać alkohol (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r., II GSK 1497/15, CBOSA).

Powyższy przepis narusza prawo również w kontekście § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, który określa sposób mierzenia odległości pomiędzy obiektami chronionymi a punktami sprzedaży napojów alkoholowych i stanowi, że odległość 15m jest odległością mierzoną: najkrótszą drogą wzdłuż osi ciągów komunikacyjnych dla ruchu pieszych od głównych drzwi wejściowych do obiektów określonych w ust.1, do głównych drzwi wejściowych miejsc sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, a w przypadku dwóch lub

więcej wejść do obiektu chronionego, pomiaru odległości dokonuje się do głównego wejścia do obiektu chronionego, natomiast w przypadku dwóch lub więcej wejść do punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, pomiaru odległości dokonuje się do głównego wejścia do punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Mając na uwadze chociażby szerokość obiektów szkolnych lub przedszkolnych wraz z boiskiem lub placem zabaw dla dzieci i położenie wejścia do tego obiektu oraz położenie wejścia do punktu sprzedaży (podawania) napojów alkoholowych, to może okazać się, że punkt taki będzie bezpośrednio przylegał do granic obiektu szkolnego (boiska, placu zabaw) lub będzie w bezpośredniej bliskości. Tym samym nie można tu mówić o ograniczeniu dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich, a w konsekwencji realizacji celów wynikających z ustawy.

Na marginesie należy wskazać, że z uzasadnienia do uchwały nie wynika, czy taka odległość miejsc sprzedaży od obiektów chronionych oraz sposób mierzenia tej odległości zapewnia wypełnienie celu ustawy a więc ograniczenie dostępności do alkoholu i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożywania.

Na koniec organ nadzoru wskazuje, że nie ma określonej ustawowej odległości miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od miejsc chronionych. Zatem ustalenie tej odległości należy do organu samorządu, a jego uznaniowość jest ograniczona jedynie celem ustawy. Należy jednak wziąć pod uwagę orzeczenia sądów administracyjnych, mogące stanowić wskazówkę do określenia tych odległości. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 11 kwietnia 2019r. sygn. akt II SA/Go 152/19 wskazał, że „Usytuowanie (położenie) miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w odległości nie mniejszej niż 20 m od obiektów chronionych, tj. szkół, przedszkoli, innych placówek opiekuńczo-wychowawczych, miejsc kultu religijnego - oznacza w rzeczywistości bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z tymi obiektami, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich”.

Należy mieć również na uwadze wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 31 października 2019 r. sygn. akt II GSK 805/19, zgodnie z którym „Wystarczająco duża odległość od punktu sprzedaży alkoholu - a więc uniemożliwiająca szybkie dotarcie do punktu sprzedaży alkoholu i przez to utrudniająca ten dostęp - stanowi pewną faktyczną barierę dostępności do alkoholu. Odległość spełniająca warunek wystarczająco dalekiej od punktu sprzedaży alkoholu to także taka, która utrudnia wzrokowy kontakt z punktem sprzedaży alkoholu, a przez to obserwowanie nierzadkiego zjawiska spożywania alkoholu na terenie punktu sprzedaży alkoholu lub terenie, na którym jest on usytuowany”.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

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.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli