Warszawa, 09 lutego 2022 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-S.4131.5.2022

**Rada Gminy Korytnica**

ul. Adama Małkowskiego 20

07-120 Korytnica

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym   
(Dz.U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIV/244/22 Rady Gminy Korytnica z dnia 21 stycznia 2022 r. *w sprawie zmiany Uchwały nr LVI/328/18 Rady Gminy Korytnica w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Korytnica miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.*

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 21 stycznia 2022 r. Rada Gminy Korytnica podjęła uchwałę Nr XLIV/244/22   
*w sprawie* *zmiany Uchwały nr LVI/328/18 Rady Gminy Korytnica w sprawie zasad usytuowania   
na terenie Gminy Korytnica miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.* W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 487,   
z późn. zm.). Uchwała wraz z uzasadnieniem została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu   
w dniu 26 stycznia 2022 r.

W dniu 2 lutego 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku   
do uchwały. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119, z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą”.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w § 1 dokonała zmiany Uchwały Nr LVI/328/18 Rady Gminy Korytnica z dnia 20 lipca 2018 r. *w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Korytnica miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych* stwierdzając, że: *„po art. 1 dodaje się   
art. 1a w brzmieniu: Zasady usytuowania określone w § 1 nie odnoszą się do miejsc sprzedaży alkoholu, w których prowadzona była sprzedaż alkoholu w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały.”*

Jednocześnie w uzasadnieniu do niniejszej uchwały Rada Gminy podkreśliła, że podobny wyjątek wcześniej obowiązywał w uchwale z 1992 r., a który to wyjątek usunęła Uchwała   
Nr LVI/328/13 Rady Gminy Korytnica z dnia 20 lipca 2018 r. Jak również wskazano, że *„powyższy wyjątek dotyczył w skali Gminy Korytnica li tylko miejscowości Pniewnik. W istniejącym w centrum wsi sklepie po dawnej spółdzielni alkohol sprzedawany był od prawie 30 lat. Niniejszy sklep istnieje do dziś i posiada zezwolenie na sprzedaż alkoholi niskoprocentowych oraz piwa. Uchwalona w lipcu 2020 r. uchwała godzi w ustabilizowane relacje i stosunki wiejskie. Mieszkańcy wsi Pniewnik akceptują i godzą się z tym, że sklep spożywczo-przemysłowy, gdzie prowadzi się sprzedaż alkoholi niskoprocentowych oraz piwa znajduje się w odległości mniej niż 100 metrów od kościoła. Mieszkańcy wsi obawiają się, że na skutek dalszego obowiązywania uchwały nr LVI/328/18 w dotychczasowej treści dojdzie do likwidacji sklepu, o którym mowa wyżej.”*

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja uchwały została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego w sposób istotny naruszając art. 12 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy *„rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.”* Do kompetencji Rady Gminy należy więc wyłącznie określenie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży   
i podawania napojów alkoholowych. Pod pojęciem „zasad usytuowania” miejsc sprzedaży   
i podawania napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie na terenie gminy względem określonych miejsc chronionych wskazanych w uchwale, takich jak np. szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńcze czy miejsca kultu religijnego. Zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy upoważnienie do ustalenia „zasad usytuowania” musi podlegać ścisłej wykładni językowej, a tym samym „usytuowanie” to: położenie, lokalizacja, umiejscowienie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, względem określonych w uchwale miejsc, które w ocenie rady gminy powinny być chronione przed negatywnymi efektami i zjawiskami spożywania napojów alkoholowych. Takie rozumienie pojęcia „zasad usytuowania miejsc” potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 497/11, czy z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II GSK 4181/16.

Ponadto należy wskazać, że zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy, powinny pozostawać w zgodzie z ogólnymi założeniami i celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Należy je odczytywać   
z samego tytułu ustawy, akcentującego konieczność wychowania w trzeźwości oraz przeciwdziałania alkoholizmowi oraz z preambuły ustawy, akcentującej życie obywateli w trzeźwości jako niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu jak również z art. 1 i 2 ustawy (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 1497/15). Celem tych norm, jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy, jest ograniczenie spożycia napojów alkoholowych oraz zmiana struktury ich spożywania, inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów. Zadania te wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, m. in. ograniczanie dostępności alkoholu – art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy czy zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie – art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy. Skoro więc celem ustawy jest m. in. 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 (tak, WSA w Łodzi w wyroku z dnia 28 grudnia 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 755/17).

Wobec powyższego organ nadzoru zauważa, że sprzeczne ze wskazanymi celami ustawy   
o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi należy uznać czynienie wyjątków od ustalonych zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Tymczasem Uchwałą Nr XLIV/244/22 z dnia 21 stycznia 2022 r. zmieniono Uchwałę Nr LVI/328/18 z dnia   
20 lipca 2018 r. i ustalono wyjątek kiedy ograniczenie odległości wprowadzonych w uchwale   
z 2018 r., tj. nie mniejszej niż 100 m od obiektów chronionych do spożycia alkoholu poza miejscem sprzedaży i nie mniejszej niż 150 m od obiektów chronionych do spożycia alkoholu w miejscu sprzedaży – nie obowiązuje, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczenia dostępności alkoholu. Warto zwrócić uwagę na wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 757/16, w którym sąd orzekł, że *„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. Jeśli taki akt nie pozwala na realizację celu wyrażonego w jego podstawie prawnej, to jest on nie tylko „niecelowy” ale również sprzeczny z ustawą.”*

Dlatego też w ocenie organu nadzoru pojęcie zasad usytuowania należy interpretować   
w sposób ścisły, a tym samym nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej. Gdyby wolą ustawodawcy było nadanie kompetencji radzie gminy do ustalenia zasad oraz wyjątków od tych zasad, to odpowiednie upoważnienie do tego typu zapisów znalazłoby się w przepisach ustawowych.

Mając na uwadze powyższe rozważania co do legalności § 1 Uchwały Nr XLIV/244/22 Rady Gminy Korytnica z dnia 21 stycznia 2022 r., nie można nie dostrzec także naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, tj. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Rada poprzez dodanie „art. 1a” do uchwały naruszyła zasadę równości wobec prawa poprzez doprowadzenie do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Zapis ten bowiem prowadzi do swoistego dualizmu w zakresie obowiązywania prawa, bowiem wymóg zachowania odległości będzie obowiązywał tylko tych, którzy rozpoczynają tego typu działalność. Nie będzie natomiast obowiązywał na co wskazuje uzasadnienie uchwały jednego przedsiębiorcy w jednej z miejscowości Gminy Korytnica. Ewentualnie również tych podmiotów, którzy prowadzą w chwili obecnej sprzedaż napojów alkoholowych w miejscach, przy których w przyszłości powstaną obiekty chronione w odległościach mniejszych niż wskazane w uchwale.

Podkreślić należy, że realizacja celów ustawy nie może sprowadzać się do ochrony praw przedsiębiorców z pominięciem konieczności ochrony mieszkańców gminy przed negatywnymi skutkami spożywania alkoholu. Zasada wolności gospodarczej nie ma bowiem charakteru absolutnego. Konstytucja RP dopuszcza ograniczenie wolności gospodarczej w drodze ustawy, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny – art. 22 Konstytucji RP. Ustawą, która ogranicza wolność działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest m. in. ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia   
i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Zdaniem organu nadzoru do takich właśnie wartości z całą pewnością należy życie obywateli w trzeźwości (preambuła ustawy), a tym samym jej ochrona może powodować ograniczenia w zakresie korzystania przez przedsiębiorców z wolności działalności gospodarczej (tak, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 1497/15, oraz z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GSK 2466/15).

Na marginesie organ nadzoru zwraca również uwagę na konieczność stosowania Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283, z późn. zm.) – zwanym dalej „ZTP” przy redagowaniu aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 121 ZTP, który na podstawie § 143 ZTP stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego, tekst uchwały należy rozpocząć od przytoczenia podstawy prawnej, tj. wskazania przepisu ustawy zawierającego upoważnienie do jej wydania, czyli przytoczeniem jednostki redakcyjnej, nazwy aktu prawnego wraz z dniem jego wydania, jak również wskazaniem w nawiasie dziennika urzędowego, w którym akt ten został ogłoszony wraz ze zmianami albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany. W Uchwale Nr XLIV/244/22 Rady Gminy Korytnica z dnia 21 stycznia 2022 r. *w sprawie zmiany Uchwały nr LVI/328/18 Rady Gminy Korytnica w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Korytnica miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych* mamy do czynienia z przytoczeniem nieaktualnego już tekstu jednolitego zarówno ustawy o samorządzie gminnym jaki i ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ponadto w § 1 powyższej uchwały doszło do nieprawidłowego wskazania jednostek redakcyjnych w zmienianej Uchwale nr LVI/328/18 z dnia 20 lipca 2018 r., ponieważ uchwała z 2018 r. nie posługuje się jednostką redakcyjną oznaczoną jako „art.” tylko „§” i po nim wskazuje na kolejno numerowane ustępy   
w obrębie danego paragrafu. Co prawda naruszenia te nie mają wagi istotnej, nie mniej jednak należy zwrócić uwagę, że jedną z głównych funkcji zasad techniki prawodawczej jest zapewnienie spójności   
i kompletności systemu prawa oraz przejrzystości tekstów aktów normatywnych.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru, stwierdzenie nieważności wskazanej powyżej uchwały Rady Gminy Korytnica w całości jako istotnie naruszającej prawo, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Rozstrzygnięcie nadzorcze, z mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem wykonania uchwały z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/