

Projekt

z dnia 28 listopada 2019 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY GMINY MOKRSKO**

z dnia 21 listopada 2019 r.

w sprawie odpowiedzi na skargę wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Wieluniu na uchwałę Nr XXI/117/16 Rady Gminy Mokrsko z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Mokrsko miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, poz. 1309, poz. 1571, poz. 1696, poz. 1815) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, poz. 1467, poz. 1629, z 2019 poz. 11, poz. 934, poz. 2070) uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Rada Gminy Mokrsko przedkłada do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi odpowiedź na skargę z dnia 6 listopada 2019 r. wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Wieluniu na uchwałę Nr XXI/117/16 Rady Gminy Mokrsko z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Mokrsko miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

2. Treść odpowiedzi stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Gminy

Halina Maślanka

Załącznik do uchwały Nr

Rady Gminy Mokrsko

z dnia 21 listopada 2019 r.

Mokrsko, dnia 2019r.

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny w Łodzi**

ul. Piotrkowska 135, 90-434 Łódź

**Skarżący: Prokurator Rejonowy w
Wieluniu, ul. Kilińskiego 12,
98-300 Wieluń**

**Organ: Rada Gminy Mokrsko, NIP
832-19-79-374, Mokrsko 231,
98-345 Mokrsko**

Odpowiedź na skargę

Działając w oparciu o treść art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) Rada Gminy Mokrsko przekazuje skargę z dnia 6 listopada 2019 r. złożoną przez Prokuratora Rejonowego w Wieluniu i wnosi o jej oddalenie.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 czerwca 2016 r. Rada Gminy Mokrsko uchwaliła zasady usytuowania na terenie Gminy Mokrsko miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Dnia 8 listopada 2019 r. do Gminy Mokrsko wpłynęła skarga złożona przez Prokuratora Rejonowego w Wieluniu. Zgodnie z zawartymi w niej zarzutami prawo ma naruszać:

- § 1 ust. 1 uchwały zgodnie z którym punkty sprzedaży alkoholu nie mogą być sytuowane w odległości do 15 metrów od obiektów chronionych;
- § 1 ust. 2 uchwały w zakresie określenia sposobu mierzenia odległości pomiędzy miejscami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych a miejscami i obiektami chronionymi.

Podniesione w skardze argumenty są chybione. Kwestia granic swobody organów stanowiących gminy w zakresie ustalania odległości punktów sprzedaży alkoholu od obiektów chronionych była przedmiotem wielu, często sprzecznych orzeczeń. Kwestia ta ostatecznie została rozstrzygnięta wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2018 r. sygn. akt II GSK 1546/18. Zgodnie z tym orzeczeniem kontrolując zaskarżony akt organu gminy sąd administracyjny ocenia tylko, czy zachodzą podstawy do stwierdzenia jego nieważności w oparciu o kryterium istotnego naruszenia prawa. Brak zatem istotnego naruszenia prawa przez zaskarżony akt wydany przez organ gminy stanowi podstawę do oddalenia skargi przez sąd administracyjny w oparciu o art. 151 p.p.s.a. O istotnym naruszeniu prawa przez akt organu gminy można mówić w przypadku wyraźnej i oczywistej jego sprzeczności z przepisami prawa. Do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 17 lutego 2016 r., II FSK 3595/13).

Zdaniem Sądu kierując pod adresem rady gminy wymaganie precyzyjnego określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, w tym sposobu wyznaczania odległości pomiędzy punktem sprzedaży alkoholu a obiektami uznanymi przez radę za "chronione", należy mieć również na uwadze, że jednostki samorządowe, stanowiąc prawo miejscowe na podstawie ustawy, są bardziej samodzielne niż inne organy wydające akty wykonawcze, w szczególności wówczas, gdy wykonują własne zadania samorządowe (art. 94 Konstytucji RP). W ramach oceny, czy w rozpatrywanym przypadku rada gminy wykroczyła poza upoważnienie zawarte w art. 12 ust. 2 ustawy o w.t. i tym samym dopuściła się istotnego naruszenia tego przepisu, podstawowe znaczenie ma jednak fakt, że ustawodawca wcale nie wymaga, aby wśród określanych przez radę gminy zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych znalazły się zasady ustalające odległości i sposoby ich mierzenia, pomiędzy

punktem sprzedaży alkoholu, a innymi obiektami. W ustawie poświęconej wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uznano, że z punktu widzenia tych celów i zadań znaczenie ma przede wszystkim wyeliminowanie drogą zakazów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w określonych przez ustawodawcę obiektach, miejscach i obszarach oraz ewentualnie w innych obiektach, miejscach i obszarach określonych (fakultatywnie) przez gminę (art. 14). Kwestię usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych poza obiektami, miejscami i obszarami objętymi zakazami ustawodawca pozostawił więc w zupełności prawodawcy samorządowemu - radzie gminy (art. 12 ust. 2). Prowadzi to do wniosku, że w stanie prawnym, w którym ustawa - poza nałożeniem na gminę obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożywania alkoholu - nie zawiera wskazówek czy wytycznych dotyczących wykorzystania kompetencji określonych w art. 12 ust. 2, granice jej władztwa w zakresie stanowienia prawa miejscowego na podstawie tego przepisu wyznaczają, poza celami ustawy, wspomniane konstytucyjne zasady: samodzielności samorządu terytorialnego (art. 163) i stanowienia prawa miejscowego (art. 94). Nadzór nad działalnością gminy w tym zakresie może być zaś sprawowany wyłącznie z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP).

NSA odniósł się też do zarzutu w zakresie określenia sposobu mierzenia odległości pomiędzy miejscami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych a miejscami i obiektami chronionymi (analogicznego do zastosowanego przez Radę Gminy w przedmiotowej sprawie). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego taki sposób mierzenia odległości pomiędzy obiektami chronionymi, a punktami sprzedaży napojów alkoholowych jest jednoznaczny i precyzyjny. W ocenie NSA podejmując próbę uzasadnienia zarzutu, jaki podniósł w rozpoznawanej sprawie Prokurator, należałoby przede wszystkim wykazać, że istnieje ścisły i bezpośredni związek pomiędzy wielkością spożycia napojów alkoholowych a dostępnością tych napojów, ocenianą wyłącznie na podstawie odległości punktów sprzedaży od obiektów uznanych przez gminę za chronione, np. od kościoła lub szpitala. W szczególności należałoby wykazać, że mniej lub bardziej dokładny sposób ustalenia tej odległości, jest czynnikiem istotnie ważącym na realizacji celów ustawy - ograniczenia spożycia napojów alkoholowych i zmiany struktury tego spożycia. Dopiero wówczas uchwała nieprecyzyjna w tym zakresie mogłaby być rozważana jako nierealizująca ustawy i z tego względu naruszająca art. 12 ust. 2 ustawy o w.t. (por. wyrok NSA z 17 maja 2018 r., II GSK 2934/16).

Wreszcie zgodnie z wyrokiem **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 października 2019 r. sygn. akt II SA/OI 620/19** przy ustalaniu zasad lokalizacji miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, organ stanowiący gminy musi brać pod uwagę także uwarunkowania urbanistyczne, jak i interesy lokalnych przedsiębiorców już prowadzących działalność gospodarczą związaną ze sprzedażą i podawaniem napojów alkoholowych. Same administracyjne bariery w postaci określania odległości, w których możliwa jest sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych od określonych obiektów, nie gwarantuje realizacji celów ustawowych.

Gmina Mokrsko jest gminą wiejską. Cechą charakterystyczną zabudowy wiejskiej jest koncentracja niemal wszystkich budynków usługowych w centrum miejscowości. W związku z tym zarówno obiekty chronione jak i punkty sprzedaży alkoholu zlokalizowane są w bliskiej odległości od siebie. Wprowadzenie wymagania znacznych odległości pomiędzy obiektami chronionymi a punktami sprzedaży alkoholu ustanowiłoby w praktyce zakaz lokalizowania tych ostatnich. W Gminie Mokrsko wyznaczenie dopuszczalnej odległości punktów sprzedaży alkoholu od budynków chronionych zostało dokonane w taki sam sposób, jak w każdej innej gminie wiejskiej. Określono go bowiem na podstawie najmniejszej odległości w jakiej znajduje się istniejący punkt sprzedaży alkoholu od obiektu chronionego. Stanowi to rozsądne wyważenie interesów lokalnych przedsiębiorców już prowadzących działalność gospodarczą związaną ze sprzedażą i podawaniem napojów alkoholowych, a jednocześnie zapobiega lokalizowaniu innych obiektów w odległości bliższej niż dotychczasowa.

W okresie 8 lat liczba punktów sprzedaży alkoholu na terenie Gminy Mokrsko spadła z 23 do 14. Oznacza to, iż stosowane przez Gminę Mokrsko środki nie zaszkodziły realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.