



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2013 r.

Poz. 4662

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 568/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk
Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Marcin Miemiec
(sprawozdawca)

Protokolant

Paulina Białkowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 8 grudnia 2011 r.
sprawy ze skargi Gminy Miejskiej Wrocławia
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 29 lipca 2011 r., nr NK-N.4131.1043.2011.LF

w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 1 ust. 1 pkt 7, § 1 ust. 2, § 1 ust. 3, § 1 ust.4, § 2 ust. 1, § 3, § 4 ust. 1 we fragmencie "oraz terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiska, skejtparku), § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 5 i 7 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie zasad usytuowania we Wrocławiu miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach miasta

- I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części dotyczącej § 1 ust. 1 pkt 7 oraz § 2 ust. 1 we fragmencie „barach mlecznych i”;**
- II. w dalszej części skargę oddala.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 29 lipca 2011 r., nr NK-N.4131.1043.2011.LF powołując się na art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdził nieważność: § 1 ust. 1 pkt 7, § 1 ust. 2, § 1 ust. 3, § 1 ust. 4, § 2 ust. 1, § 3, § 4 ust. 1 we fragmencie: „oraz terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiska, skejtparki)”, § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 5, 6 i 7 uchwały nr XIII/241/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie zasad usytuowania we Wrocławiu miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach miasta.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wojewoda stwierdził podjęcie zakwestionowanych przepisów uchwały:

- § 1 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm., zwanej także ustawą),
- § 1 ust. 1 pkt 7, § 2 ust. 1, § 4 ust. 1 we fragmencie: „oraz terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiska, skejtparki), § 4 ust. 2 pkt 1, 5 i 6 z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 6 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- § 3 z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 6 ustawy oraz art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.) w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.) oraz art. 20 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 4 ust. 2 pkt 2 i pkt 7 z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 6 ustawy.

Uchwałą nr XIII/241/11 Rada Miejska Wrocławia określiła zasady usytuowania we Wrocławiu miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadziła zakaz sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach miasta.

Wojewoda powołał treść przepisów ustawy, stanowiących upoważnienie do wydania uchwały nr XIII/241/11. I tak, art. 12 ust. 2 ustawy stanowi, że: „Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych”. Według art. 14 ust. 6 ustawy: „W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych”. Wojewoda powołał § 1 uchwały, gdzie Rada Miejska ustaliła zasady usytuowania miejsc stałej sprzedaży i podawania napojów alkoholowych – zwanych dalej punktami. Według § 1 ust. 2 uchwały: „Nie dopuszcza się usytuowania punktów stałej sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, w obiektach, w których lokalizacja punktu sprzedaży – w ocenie Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – powoduje wzrost zagrożeń wynikających ze spożycia alkoholu.” Według art. 12 ust. 2 ustawy, to jedynie Rada Miejska zobowiązana jest do określenia w drodze uchwały zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Zatem według wojewody § 1 ust. 2 uchwały stanowi nieuprawnioną subdelegację kompetencji Rady Miejskiej na Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Wojewoda stwierdził, że sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży (art. 18 ust. 1 ustawy). Zezwolenie wydaje się oddzielnie dla określonych rodzajów napojów alkoholowych (art. 18 ust. 3). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje zezwolenie, po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 (art. 18 ust. 3a ustawy). Wojewoda podkreślił, że zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ustalone przez radę gminy na podstawie art. 12 ust. 2 wymienionej ustawy, mają wiążący charakter dla gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w toku wydawania opinii określonej w art. 18 ust. 3a ustawy. Zasady powinny więc wynikać z uchwały rady gminy, a nie z opinii Komisji. Kwestionowany zapis uchwały prowadzi do sytuacji, w której Komisja uzupełniałaby poprzez swoje opinie uchwałę Rady Miejskiej określając dodatkowe zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Wojewoda powołał kolejne przepisy uchwały. Według § 1 ust. 3: „Nie dopuszcza się usytuowania punktów stałej sprzedaży napojów alkoholowych w kioskach i sklepach nie posiadających sali sprzedaży.” Według § 1 ust. 4: „Nie dopuszcza się usytuowania punktów stałej sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5%

z wyjątkiem piwa, do spożycia poza miejscem sprzedaży, w obiektach, w których powierzchnia sali sprzedaży jest mniejsza niż 30 m² i nie spełniających łącznie następujących warunków:

- 1) monitoring wewnętrzny, obejmujący punkt sprzedaży alkoholu, z możliwością odtwarzania obrazu za okres do 30 dni;
- 2) monitoring zewnętrzny z zapisami obejmującymi wstecz okres 30 dni – rejestrujący obraz obejmujący wejścia do obiektu i przestrzeń przylegającą do niego na całej długości;
- 3) oświetlenie zewnętrzne, obejmujące obszar określony w pkt 2 dla monitoringu zewnętrznego;
- 4) posiadanie umowy o ochronę osób i mienia.”.

Wojewoda stwierdził, że na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy rada gminy może ustalić zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Chodzi o geograficzne położenie punktów sprzedaży względem innych obiektów użyteczności publicznej (jak np. szkoły, przedszkola, zakłady pracy), jak też innych obiektów, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę. Zasady usytuowania mają zatem określać obszar, na którym obowiązuje zakaz usytuowania punktów. Według wojewody, przepis ten w żadnym razie nie uprawnia rady gminy (tu Rady Miejskiej) do określenia, jakie warunki musi spełniać punkt sprzedaży napojów alkoholowych, a w szczególności do określenia powierzchni sprzedaży czy innych wymagań o charakterze technicznym, bądź sposobu prowadzenia działalności gospodarczej przez właścicieli punktów sprzedaży.

Miejsca lub obiekty objęte stałym lub czasowym zakazem sprzedaży napojów alkoholowych, wynikają z art. 14 ust. 1–6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Artykuł 96 ustawy określa: „Sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, prowadzi się w punktach sprzedaży, którymi są:

- 1) sklepy branżowe ze sprzedażą napojów alkoholowych;
- 2) wydzielone stoiska – w samoobsługowych placówkach handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m²;
- 3) pozostałe placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednią sprzedaż napojów alkoholowych”.

Zdaniem wojewody, kwestia ta jest uregulowana w ustawie. Stąd brak jest podstaw do jej regulacji aktem prawa miejscowego.

Wojewoda powołał art. 14 ust. 1 ustawy, określający miejsca, obiekty i obszary, gdzie obowiązuje ex lege całkowity zakaz sprzedaży i podawania wszelkich napojów alkoholowych. W pozostałych miejscach wymienionych w art. 14 zakaz nie ma charakteru bezwzględny. Ustawa dopuszcza wydawanie zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w miejscach wymienionych w art. 14 ust. 2a–5. Wojewoda powołał art. 14 ust. 6 ustawy, który upoważnia radę gminy do tego, aby w innych niewymienionych w ust. 1–5 miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada wprowadziła czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Zdaniem wojewody, przepis art. 14 ust. 6 ustawy pozwala na wprowadzenie stałego lub czasowego zakazu sprzedaży, podawania lub spożywania alkoholu tylko w niektórych miejscach, obiektach lub obszarach gminy ze względu na ich charakter. Chodzi o miejsca, obiekty i obszary niewymienione w ustawie, zasługujące na ochronę, gdzie obecność alkoholu jest niepożądana ze względu na ich charakter.

Wojewoda odwołał się do orzecznictwa sądowo administracyjnego, według którego katalog miejsc chronionych z art. 14 ust. 1–5 ustawy ma charakter zamknięty. Oznacza to, że rada gminy nie może na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy dokonać jego rozszerzenia. Może natomiast na podstawie art. 14 ust. 6 wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Uprawnienie to przysługuje jednak na innych zasadach i z innej podstawy prawnej. W zakresie kompetencji przyznanych radzie gminy art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości brak jest upoważnienia do wprowadzania dalszych, innych niż wymienione w art. 14 tej ustawy, zakazów dotyczących sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Artykuł 12 ust. 1 i 2 ustawy nie upoważnia rady gminy do określania warunków, zwłaszcza należących do sfery prawa budowlanego, sanitarnego, przeciwpożarowego, jakim muszą odpowiadać placówki prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych. Artykuł 12 ust. 2 ustawy nie uprawnia rady gminy do konkretyzowania, jak ma wyglądać miejsce sprzedaży i podawania napojów alkoholowych i w jakich warunkach sprzedaż taka ma się odbywać. Brak jest również kompetencji rady do doprecyzowania lub zmiany wyrażonych w ustawie warunków uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych czy kompetencji wprowadzania dalszych zakazów dotyczących sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, niewymienionych w art. 14 ustawy. Przepis art. 12 ust. 2 ustawy uprawnia radę gminy jedynie do określenia zasad usytuowania miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przez co należy rozumieć położenie, miejsce sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem innych obiektów użyteczności publicznej, jak np.

szkoły, przedszkola, zakłady pracy, jak też innych obiektów, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę.

Wojewoda powołał kolejne zakwestionowane przepisy uchwały. Według § 1 ust. 1 pkt 7: „Nie dopuszcza się usytuowania miejsc stałej sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w najbliższej okolicy następujących obiektów i miejsc: 7) przystanków początkowych i końcowych (tzw. pętli) tramwajowych i autobusowych komunikacji miejskiej.” Na mocy § 2 ust. 1: „Wprowadza się zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w barach mlecznych i jadalniach.” Według § 4 ust. 1 uchwały: „Wprowadza się zakaz spożywania napojów alkoholowych na ogólnodostępnych placach zabaw dla dzieci oraz terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiska, skejtparki).” W § 4 ust. 2 pkt 1, 5 i 6 uchwały wprowadzono zakaz spożywania, poza miejscami do tego wyznaczonymi, napojów alkoholowych na obszarze nadrzecznych traktów spacerowych (pkt 1), na podwórkach i we wnętrzach międzyblokowych (pkt 5), na ogólnodostępnych częściach wspólnych budynków mieszkalnych (pkt 6).

Powyższym fragmentom uchwały wojewoda zarzucił naruszenie zasady pewności prawa wynikającej z art. 2 konstytucji. Uchwała jest bowiem w tym przedmiocie nieprecyzyjna i stwarza problemy interpretacyjne. Według art. 2 konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Pochodną wyrażonej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, gdyż stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, powodujących niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

Organ nadzoru podniósł, że w piśmie z dnia 19 lipca 2001 r. do Przewodniczącego Rady Miejskiej wskazał na wątpliwości interpretacyjne na tle powołanych przepisów § 2 ust. 1, § 4 ust. 1 i § 4 ust. 2 pkt 1, 5 i 6 uchwały. W odpowiedzi przesłano pismo z dnia 26 lipca 2011 r., gdzie odniesiono się jedynie do znaczenia pojęcia barów mlecznych i jadalni. Wskazano tam, że podobna regulacja w uchwale nr XII/351/03 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 18 września 2003 r. nie budziła trudności interpretacyjnych, także w odniesieniu do potocznego określenia „jadalnia”. Wyjaśniono, że jadalnie są placówkami korzystającymi dla zapewnienia swego funkcjonowania z różnorodnych form dofinansowania publicznego i prywatnego, przeznaczone dla ludzi ubogich i bezdomnych, nie pobierają opłat za wydawane posiłki. W odniesieniu do barów mlecznych Wiceprezydent podniósł, że ich tradycyjnym celem jest zaspokajanie potrzeb żywieniowych na podstawowym poziomie i przy minimalnych cenach. Dominującą klientelę stanowi młodzież i studenci oraz osoby o niższych dochodach. Organ nadzoru zarzucił, że definicji barów mlecznych i jadalni nie zamieszczono w uchwale. Znaczenie użytych pojęć doprecyzowywane będzie dopiero na etapie stosowania prawa.

Rada Miejska nie udzieliła wyjaśnień co do znaczenia pojęć terenów rekreacyjnych dla młodzieży, obszaru nadrzecznych traktów spacerowych, podwórek i wewnątrz międzyblokowych, ogólnodostępnych części wspólnych budynków mieszkalnych. Stanowiąc o zakazie spożywania napojów alkoholowych na terenach rekreacyjnych dla młodzieży Rada Miejska w § 4 ust. 1 uchwały wskazała jedynie przykładowo, co należy zaliczyć do takich terenów – tzn. boiska i skejtparki. Organ nadzoru podkreślił, że nie definiując pojęcia terenów rekreacyjnych dla młodzieży stworzono niebezpieczeństwo interpretacji tego pojęcia, jako każdego terenu zwyczajowo wykorzystywanego przez młodzież w celach rekreacyjnych. Budzi to wątpliwości co do uznania, że każdy taki teren posiada specjalny charakter uzasadniający wprowadzenie zakazów spożywania alkoholu na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy.

Co do § 1 ust. 1 pkt 7 uchwały, wojewoda stwierdził, że Rada Miejska utożsamia pojęcie przystanków początkowych i końcowych komunikacji miejskiej z pojęciem tzw. „pętli”. Tymczasem w realiach Miasta Wrocławia pojęcia te niejednokrotnie nie są tożsame. Organ wskazał przykład przystanku końcowego niezlokalizowanego na tym samym terenie, co pętla tramwajowa. W związku z tym rodzą się wątpliwości interpretacyjne na tle stosowania wskazanego przepisu uchwały – czy chodzi tu tylko o przystanki końcowe i początkowe,

które jednocześnie są pętlami, czy też o wszystkie przystanki początkowe i końcowe niezależnie od umiejscowienia pętli.

Wobec tego wojewoda stwierdził, że Rada Miejska wprowadzając we wskazanych przepisach uchwały zakaz spożywania napojów alkoholowych w bliżej niesprecyzowanych miejscach wykroczyła poza kompetencje z art. 14 ust. 6 ustawy naruszając jednocześnie art. 2 Konstytucji obligujący do stanowienia prawa w sposób jednoznaczny i niebudzący żadnych wątpliwości. Dla poparcia tej konkluzji organ powołał wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1997 r., sygn. akt III RN 11/97 (OSNP 1997/20/393), według którego: „Przepisy gminne wydawane na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) w celu wskazania innych aniżeli wymienione w art. 14 ust. 1 – ust. 5 tej ustawy miejsc, obiektów lub obszarów, w odniesieniu do których dodatkowo wprowadza się (czasowo lub stały) zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, powinny posługiwać się takimi zwrotami językowymi, które pełnią funkcje semantyczne nazw jednostkowych lub grupowych określonych miejsc, obiektów i pozwalają je indywidualizować i odróżniać (także ze względu na ich charakter) od innych tego samego rodzaju miejsc, obiektów lub obszarów publicznych na terenie gminy.”

Wojewoda powołał § 3 uchwały, wprowadzający zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, w godzinach od 21.00 do 6.00, na obszarze staromiejskiego centrum Wrocławia, którego granice wyznaczone zostały ściśle wymienionymi ulicami i placami. Zakaz ten obowiązuje także w placówkach zlokalizowanych przy tych ulicach i placach. Wojewoda stwierdził, że regulacja § 3 uchwały dotyczy zatem ustalenia czasu pracy konkretnego rodzaju placówek handlowych - sprzedaży napojów alkoholowych i obejmuje ściśle ograniczony obszar Miasta Wrocławia. Regulacja różnicuje godziny otwarcia stoisk sprzedaży napojów alkoholowych w placówkach handlu detalicznego w zależności od lokalizacji placówki. W tym kontekście wojewoda powołał art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 z późn. zm., zwanej dalej ustawą), zgodnie z którym dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina. Określenie dni i godzin otwierania i zamykania wskazanego rodzaju placówek i zakładów następuje w formie uchwały rady gminy, która posiada charakter aktu prawa miejscowego, a więc aktu o charakterze powszechnie obowiązującym na terenie działania organu, który go ustanowił (art. 94 Konstytucji). Wojewoda podkreślił, że brak kryteriów, jakimi powinna kierować się gmina, podejmując uchwałę na podstawie art. XII § 1 przepisów ustawy nie oznacza, że gmina może działać dowolnie, bez odniesienia się do podstawowych zasad tworzenia prawa miejscowego. Z punktu widzenia legalności regulacji prawnej zawartej w § 3 uchwały zasadnicze znaczenie ma prawna dopuszczalność ograniczenia regulacji do ściśle określonych placówek handlowych (sprzedaży napojów alkoholowych), zlokalizowanych na obszarze wyznaczonym uchwałą.

W ocenie Organu nadzoru art. XII § 1 ustawy nie daje podstawy do ustalenia godzin czasu sprzedaży określonego rodzajowo towaru (tutaj: napojów alkoholowych) w placówce handlu detalicznego. Podstawy prawnej dla takiej regulacji nie stanowi też żaden z przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Co do relacji pomiędzy kompetencją wynikającą z art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy, a kompetencją z art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, można stwierdzić: „Skoro w zakresie handlu napojami alkoholowymi funkcjonuje już daleko posunięta reglamentacja, realizowana w formie uchwał rady gminy o liczbie i usytuowaniu punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz zezwoleń na sprzedaż tych napojów - to należy sceptycznie ocenić dopuszczalność równoczesnego stosowania do sprzedaży napojów alkoholowych także i ogólnej reguły administracyjnego ustalania dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności, na podstawie art. XII § 1 ustawy z 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy. Skoro regulując obszar wyspecjalizowanego handlu napojami alkoholowymi, ustawodawca w żaden sposób nie zasygnalizował woli utrzymania w tym szczególnym obszarze - reguły dotyczącej ogółu placówek handlowych i gastronomicznych, to należy uznać, że wolą ustawodawcy było odmienne ukształtowanie instrumentów publicznych kształtujących handel napojami alkoholowymi.” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 101/08 (LEX nr 506821).

Organ podkreślił, że ustalony w uchwale czas pracy placówek sprzedaży napojów alkoholowych odnosi się do ściśle określonego kręgu placówek handlu detalicznego, a więc również do określonego kręgu podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Regulacja § 3 uchwały różnicuje więc podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży napojów alkoholowych. Z art. 32 ust. 1, art. 20 i art. 22 konstytucji wynika, że różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów prawa, także prowadzących

działalność gospodarczą, powinno mieć miejsce tylko w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach określonych przepisami rangi ustawowej. Potwierdza to wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r. (II GSK 477/2007, Lex 381675, LexPolonica 2141760), który krytycznie odniósł się do uchwały rady gminy ustalającej odmienne godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych, w tym piwa, w zależności od ich usytuowania na obszarze miasta. Według tego Sądu: „W orzecznictwie przyjmuje się, że dodatkowe zakazy wprowadzone na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi mają służyć wyłącznie jako ochrona konkretnych miejsc przed zagrożeniem ze strony alkoholu, a nie jako sposób uwolnienia się przez gminy od obowiązku czynnego działania na rzecz zapewnienia porządku publicznego (wyrok NSA z dnia 9 grudnia 1999 r., sygn. akt II SA 1079/99)”.

Organ powołał następnie art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który podkreślając zawartą w art. 20 Konstytucji zasadę wolności gospodarczej jednocześnie stanowi, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. W art. 22 konstytucji dopuszcza się natomiast ograniczenie wolności gospodarczej, ale tylko w drodze ustawy i tylko z uwagi na ważny interes publiczny. Tym ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, ograniczającym wolność gospodarczą jest także wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi społeczeństwa. Ustawa o wychowywaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wprowadziła więc ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży i podawania wyrobów alkoholowych o określonej zawartości alkoholu. Zezwolenia wydawane są po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy (art. 18 ust. 3a). Uchwały te określają nie tylko zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, ale również ustalają liczbę tych punktów na określonym terenie (dzielnicy). Wprowadzają też zakazy sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Uchwały takie nie mogą jednak naruszać powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Wojewoda podkreślił, że według art. 14 ust. 6 ustawy rada może wprowadzić określone zakazy wyłącznie ze względu na charakter miejsc, obiektów lub obszarów gminy. Można zatem uznać za uzasadniony argument dotyczący specjalnego charakteru staromiejskiego centrum Wrocławia, ale teren ten zachowuje taki charakter przez całą dobę, a nie tylko w godzinach od 21 do 6. Uznając specyficzny charakter tego terenu Rada Miejska wykluczyła jedynie sprzedaż na tym terenie napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, pozostawiając możliwość sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Wojewoda uznał zatem, z uwagi na charakter danego miejsca, czyli obszaru staromiejskiego Wrocławia, jako ustawową przesłankę wprowadzenia zakazu, takie zróżnicowanie nie może się ostać.

Organ nadzoru wskazał też na wyrok, w którym Sąd podkreślił, że: „Chęć przeciwdziałania alkoholizmowi czy też zapewnienia ładu i bezpieczeństwa publicznego nie może przeważać nad konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, bowiem cel, który miałby być zrealizowany na podstawie uchwały w przedmiocie ustalenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności może być osiągnięty innymi sposobami, i to sposobami przewidzianymi prawem.” (Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lipca 2007 r., sygn. akt III SA/Gd 241/07 (LEX nr 424797)).

Organ powołał przepisy § 4 ust. 2 uchwały, którymi wprowadzono zakaz spożywania, poza miejscami do tego wyznaczonymi, napojów alkoholowych m.in. na wałach przeciwpowodziowych (pkt 2), na podwórkach i we wnętrzach międzyblokowych (pkt 5), na ogólnodostępnych częściach wspólnych budynków mieszkalnych (pkt 6), w przejściach podziemnych (pkt 7). Według organu, norma zawarta w art. 14 ust. 6 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych ze względu na charakter miejsca, obiektu lub obszaru. Na uzasadnienie wprowadzenia takiego zakazu na terenie przejść podziemnych (pkt 7) gmina wskazała, że celem zakazu jest eliminowanie zagrożeń dla przechodniów ze strony osób spożywających alkohol. Celem zakazu spożywania alkoholu na ogólnodostępnych częściach wspólnych budynków mieszkalnych (pkt 6) jest zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców w takich miejscach jak klatki schodowe, wejścia do budynków, strychy, piwnice budynków, a zakazu spożywania alkoholu na podwórkach i wnętrzach międzyblokowych (pkt 5) – podniesienie poczucia bezpieczeństwa Wrocławian w miejscu zamieszkania, ograniczenie aktów wandalizmu i zakłóceń porządku publicznego, zapewnienie spokoju i godnego wypoczynku. Zakaz spożywania alkoholu na wałach przeciwpowodziowych (pkt 2) uzasadniono natomiast ochroną tych obiektów, roślinności, urządzeń. Według organu nadzoru, podejmując takie zapisy uchwały, przekroczono kompetencję z art. 14 ust. 6 ustawy. Brak jest bowiem uzasadnienia dla uznania, że miejsca te posiadają specyficzny charakter. Wprowadzając ogólny zakaz spożywania alkoholu

w takich miejscach bez ich skonkretyzowania, a tym samym uznając, że każde takie miejsce posiada charakter specjalny, Rada Miejska wkroczyła w uprawnienia ustawodawcy. Wszystkie wymienione w § 4 ust. 2 pkt 2, 5, 6 i 7 uchwały miejsca są miejscami publicznymi, ogólnie dostępnymi. Gdyby uznać, że wszystkie miejsca publiczne zasługują na specjalną ochronę uzasadniającą wprowadzenie zakazu spożywania w tych miejscach alkoholu, to tylko ustawodawca jest wyłącznie uprawnionym do wprowadzenia takiego zakazu, na zasadach przewidzianych w art. 14 ust. 1-5 ustawy.

Dla poparcia tego ustalenia organ wskazał na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2006 r. (sygn. akt II GSK 236/06, Lex nr 280305) w odniesieniu do wprowadzenia generalnego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych na stacjach paliw, gdzie Sąd przyjął, że: „Samo przyjęcie szczególnego charakteru stacji paliw mogłoby uzasadniać wprowadzenie bezwzględnego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych we wszystkich bez wyjątku tego typu obiektach, w skali ogólnokrajowej, jedynie przez ustawodawcę, na zasadach przewidzianych w art. 14 ust. 1-5 powołanej ustawy”. Według organu, stanowisko to ma również odniesienie do zakazów określonych w § 4 ust. 2 pkt 2, 5, 6 i 7 uchwały. Organ nadzoru dodał, że nieważność podobnego przepisu § 3 pkt 2 lit. a uchwały nr XII/351/03 Rady Miejskiej Wrocławia dotyczącego zakazu usytuowania miejsc stałej sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie wewnętrznych dziedzińców i podwórek wielorodzinnych budynków mieszkalnych została stwierdzona rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 26 października 2003 r. znak PN.II.0911-10/17/03.

Organ stwierdził, że sądy administracyjne krytycznie wypowiadały się na temat zakazu spożywania alkoholu uzasadnianego celem zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego. Wprowadzenie zakazu spożywania alkoholu na terenie nadrzecznych traktów spacerowych i na promenadzie biegnącej wzdłuż Fosi Miejskiej można uznać za uzasadniony charakterem tych miejsc. Przedstawione przez gminę uzasadnienie odnosi się jednak tylko do kwestii bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organ nadzoru stwierdził jednak, że wprowadzenie zakazu spożywania alkoholu na promenadzie biegnącej wzdłuż Fosi Miejskiej i na obszarze nadrzecznych traktów spacerowych znajduje uzasadnienie w normie kompetencyjnej z art. 14 ust. 6 (mimo błędnego uzasadnienia). Pojęcie obszaru nadrzecznych traktów spacerowych nie spełnia jednak wymogów precyzyjności stanowionego prawa i z tego powodu organ nadzoru stwierdził nieważność § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze, w zakresie stwierdzającym nieważność: § 1 ust. 1 pkt. 7 uchwały, § 2 ust. 1 uchwały, § 3 uchwały, § 4 ust. 1 uchwały od słów „oraz na terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiskach, skejtparkach), § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 5, 6, 7 uchwały, Rada Miejska zarzuciła temu rozstrzygnięciu nadzorcemu rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, w zakresie stwierdzonej nieważności:

- 1) § 1 ust. 1 pkt. 7, § 2 ust. 1, § 3, § 4 ust. 1 od słów „oraz na terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiskach, skejtparkach), § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 5, 6, 7 uchwały, niezastosowanie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. z 2007 r. Dz. U. Nr 70, poz. 473 ze zm. – zwana w dalszej części skargi ustawą), tj. pominięcia przy interpretacji dalszych przepisów ustawy jej celów,
- 2) § 1 ust. 1 pkt 7, poprzez błędną wykładnię art. 14 ust. 6 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), poprzez przyjęcie, iż skarżący powinien wprowadzić definicje użytych w uchwale pojęć na podstawie wskazanych przepisów ustawy, oraz przyjęcie, iż kwestionowany zapis jest niejednoznaczny,
- 3) § 2 ust. 1 uchwały, poprzez błędną wykładnię art. 14 ust. 6 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również naruszenie art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, poprzez niesporządzenie uzasadnienia prawnego w rozstrzygnięciu we fragmencie dotyczącym stwierdzenia nieważności uchwały w tej części,
- 4) § 3 uchwały, poprzez błędną wykładnię art. 14 ust. 6 ustawy, jak również niewłaściwe zastosowanie art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.) oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. z 2010 r. Nr 220. poz. 1447 ze zm.) i niewłaściwe zastosowanie art. 20 oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 5) § 4 ust. 1 uchwały od słów „ oraz na terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiskach, skejtparkach), oraz § 4 ust. 2 pkt. 1, 2, 5, 6, 7, poprzez błędną wykładnię art. 14 ust. 6 ustawy przez przyjęcie, iż skarżący powinien wprowadzić definicje użytych w uchwale pojęć na podstawie wskazanych przepisów ustawy oraz przyjęcie, iż kwestionowany zapis jest niejednoznaczny i do którego nie ma podstawy prawnej w brzmieniu wyżej wskazanego przepisu.

Wskazując na te uchybienia, Rada Miejska Wrocławia wniosła o uchylenie w zaskarżonej części aktu nadzoru.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, co następuje. Ad 1. Organ nadzoru przy badaniu uchwały nie zastosował się do celów ustawy określonych w art. 1 ust. 1, który jest swoistą preambułą ustawy i stanowi: „Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy”. W preambule ustawodawca wskazuje ratio legis wprowadzanych przez siebie rozwiązań prawnych. Jest nim wyjściowe założenie, że życie obywateli w trzeźwości uważa za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu. Jak wynika z art. 1 ustawy, założenie to organy władzy publicznej powinny realizować poprzez podejmowanie działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Według art. 2 ustawy, zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności m.in. przez: tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu; ograniczanie dostępności alkoholu; zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie. Oczywiście należy mieć na uwadze, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości powstała w poprzednim okresie ustrojowym i jej obecna interpretacja musi uwzględniać nowy kontekst sytuacyjny, wynikający z zasadniczej zmiany społecznego systemu wartości. Zmiana ustroju społeczno-polityczno-gospodarczego nie wpłynęła jednak na wagę problemu nadużywania alkoholu w społeczeństwie, a konieczność podejmowania aktywnych środków przeciwdziałania tym patologiom nie może być kwestionowana również współcześnie.

Istotne jest, zdaniem strony skarżącej, że wyrażone w ustawie cele, związane z ograniczeniem nadmiernej dostępności alkoholu, zwłaszcza dla młodzieży, nie są tylko postulatami politycznymi, lecz mają charakter wiążących norm prawnych. Zwrócił na to uwagę NSA w wyroku z dnia 3 stycznia 1995 r. (SA/KR 2937/94; OSP 1996/2/25): „Jeżeli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie 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. Takie działania zatem podlegają weryfikacji sądowej. Nie jest to wtedy kontrola celowości, ale kontrola legalności, gdyż akt nie jest weryfikowany z punktu widzenia celów pozaprawnych, ale z punktu widzenia celu wyraźnie wyznaczonego w ustawie, będącej jego podstawą prawną. Jeżeli taki akt nie pozwala na realizację celu wyrażonego w jego podstawie prawnej, to jest on nie tylko „niecelowy”, ale również sprzeczny z ustawą. Przeciwdziałanie alkoholizmowi lub wychowanie w trzeźwości wymaga środków rzeczywiście i faktycznie zmierzających do ograniczenia spożycia alkoholu i jego dostępności”. Zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy zaskarżone tą skargą w ocenie skarżącego miały właśnie na celu m.in. realizację celów ustawy, tj. wprowadzenie rozwiązań prawnych pozwalających na wdrożenie podstawowego i naczelnego celu ustawy, tj. ograniczenia spożywania alkoholu poprzez wyznaczenie miejsc określonych w uchwale a kwestionowanych przez organ nadzoru. Taki pogląd co do obowiązku stosowania przy realizacji dyspozycji art. 12 ust. 4 i art. 14 ust. 6 ustawy wskazuje również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 26 listopada 2009 r. sygn. akt SA/Lu 337/09, w którym wywodzi: Teza: 1. 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 takich zasad, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa.

Dla wykładni przepisów aktu prawnego ważną rolę odgrywa preambuła, która nie jest normą prawną, ale stanowi wyjaśnienie podstawowych motywów wydania danego aktu, które nie mogą pozostawać bez wpływu na wykładnię norm prawnych zawartych w tym akcie. Zdaniem skarżącej, organ nadzoru pominął w interpretacji przepisów uchwały oraz w interpretacji dalszych przepisów ustawy znaczenie, jakie ustawodawca nakłada na organy administracji w zakresie realizacji zadań określonych ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Ad 2. Organ nadzoru stwierdził nieważność § 1 ust. 1 pkt 7 uchwały z tego powodu, iż Rada Miejska utożsamiała pojęcie przystanków początkowych i końcowych komunikacji miejskiej z pojęciem tzw. „pętli”. Zdaniem organu nadzoru pojęcia te w realiach Miasta Wrocławia nie są niejednokrotnie tożsame. Zdaniem organu

nadzoru tak ukształtowany przepis prawa miejscowego rodzi wątpliwości interpretacyjne na tle stosowania tego przepisu uchwały, czy chodzi tu tylko o przystanki końcowe i początkowe, które jednocześnie są pętlami, czy też o wszystkie przystanki początkowe i końcowe niezależnie od usytuowania pętli. Zdaniem organu nadzoru przepis ten jest niesprecyzowany. Sprawia to, że wykroczone poza kompetencje z art. 14 ust. 6 ustawy naruszając jednocześnie art. 2 konstytucji obliwający do stanowienia prawa w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości.

Rada Miejska w tym przepisie nie wprowadziła definicji przystanku początkowego i końcowego, ponieważ kierowała się powszechnym rozumieniem tego pojęcia przez mieszkańców Wrocławia. Zdaniem Rady Miejskiej przystanek końcowy, tzw. pętla w rozumieniu potocznym, znajduje się przy samej pętli lub na odcinku szlaku bezpośrednio przed pętlą. Analogicznych urządzeń w postaci placów lub zawracającej jezdni używa się dla autobusów. Na końcowych przystankach linii tramwajowych i autobusowych buduje się obiekty towarzyszące służące celom eksploatacyjnym, takie jak zabudowania socjalne dla kierowców lub motorniczych, stacje transformatorowe lub dyspozytornie. Wprowadzanie więc definicji pojęcia użytego w § 1 ust. 1 pkt 7 uchwały wydaje się zdaniem skarżącego niecelowe i zbędne, ponieważ w przekonaniu skarżącego jest ono potocznie zrozumiałe dla przeciętnego mieszkańca Wrocławia.

Według skarżącej, jest oczywiste, iż w przypadku braku definicji czy innego określenia treści tych pojęć na gruncie stosownej uchwały danej rady gminy należy kierować się zasadą odkodowywania tego pojęcia zgodnie z jego treścią posiadaną przez nie w języku potocznym z uwzględnieniem aksjologii i celów odpowiednich regulacji prawa publicznego. Zdaniem skarżącej zarzucenie przez organ nadzoru naruszenia prawa jest więc nieuzasadnione. Ponadto delegacja art. 14 ust. 6 ustawy nie zawiera normy prawnej upoważniającej do tworzenia definicji normatywnych określonych miejsc, obiektów lub obszarów.

Ad 3. Organ nadzoru w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego zakwestionował legalność regulacji wynikającej z § 2 ust. 1 uchwały z powodu istotnego naruszenia przepisu 14 ust. 6 ustawy w związku z art. 2 konstytucji. Według skarżącej, zgodnie z art. 91 ust. 3 u.s.g., organ nadzorczy sporządzając rozstrzygnięcie nadzorcze powinien sporządzić uzasadnienie faktyczne i prawne. W zakresie stwierdzenia nieważności § 2 ust. 1 uchwały brak jest uzasadnienia prawnego. Organ nadzoru nie uzasadnił więc prawnie, dlaczego stwierdził nieważność tej normy prawnej. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego są wywody dotyczące postępowania dowodowego w zakresie odpowiedzi na pismo Wojewody z dnia 19 lipca 2011 r. znak NK-N.4131.1043.201 I.LF i następnie stwierdzenie: „W tym miejscu należy podkreślić, iż definicja barów mlecznych i jadalni nie została zamieszczona w samej uchwale. Tym samym znaczenie użytych pojęć doprecyzowane będzie dopiero na etapie stosowania prawa”. Na marginesie organ nadzoru wskazuje, iż o ile wyjaśnienia Wiceprezydenta są jednoznaczne co do pojęcia „jadalni”, o tyle nadal pozostawiają wątpliwości jak będzie interpretowane pojęcie „barów mlecznych”. Według skarżącej, znaczenie pojęcia „bar mleczny” jest sprecyzowane w legalnej definicji, zawartej w art. 6 pkt 17 w ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że przez „bar mleczny” należy rozumieć przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w postaci samoobsługowych, bezalkoholowych, ogólnodostępnych zakładów masowego żywienia, sprzedających całodziennie posiłki mleczno-nabiałowo-jarskie. Definicję tę ustalono na potrzeby ustawy o pomocy społecznej, ale skarżąca kieruje się właśnie tym pojęciem zdefiniowanym normatywnie. Wprowadzanie tej definicji na potrzeby uchwały byłoby powtórzeniem art. 6 pkt 17 ustawy o pomocy społecznej albo modyfikacją tego przepisu rangi ustawowej. Wprowadzając pojęcie baru mlecznego jako powtórzenie normy ustawowej można by się spotkać z zarzutem organu nadzoru, iż niedozwolone jest powtarzanie bądź modyfikowanie norm ustawowych w aktach wykonawczych do ustawy. Nie można się więc zgodzić z konstatacją organu nadzoru, iż pozostają wątpliwości, jak będzie interpretowane pojęcie baru mlecznego. Trudno jest więc skarżącej zrozumieć – bez uzasadnienia prawnego – dlaczego organ nadzoru stwierdził nieważność § 2 ust. 1 uchwały. Delegacja art. 14 ust. 6 ustawy nie upoważnia do tworzenia definicji normatywnych określonych miejsc, obiektów lub obszarów. Skoro organ nadzoru uznał wyjaśnienia co do jadalni jako jednoznaczne, trudno zatem zrozumieć, dlaczego stwierdził nieważność uchwały w tej części.

Ad 4. Organ nadzoru stwierdzając nieważność § 3 uchwały, oparł swoje rozstrzygnięcie na art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy. Stwierdził, że nie daje on podstaw do ustalenia dopuszczalności ograniczenia sprzedaży ściśle określonych placówek handlowych (sprzedaży napojów alkoholowych) zlokalizowanych na wyznaczonym uchwałą obszarze, a podstawy prawnej dla takiej regulacji brak jest w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Z taką interpretacją skarżąca się nie zgadza. W pkt. 1 skargi wywiodła bowiem, że zaadresowanie obowiązków, sformułowanych w art. 1 ust. 1–3 ustawy, do systemowo oraz całościowo określonych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (tj. administracji publicznej), spowodowało specy-

ficzne skutki prawne. Z uwagi na to, że obowiązki administracji publicznej są w tym przypadku skonstruowane przy pomocy norm prawnych o charakterze celowościowym, kierunkowym, a także zadaniowym, można postawić tezę, że normy kierunkowe, określające sposób korzystania z kompetencji, normy celowościowe, określające stany, do realizacji których ma zmierzać administracja publiczna, a nawet w uzasadnionych przypadkach normy zadaniowe, będą wiązać administrację publiczną przy wykonywaniu zadań i kompetencji określonych innymi ustawami szczególnymi, np. takimi jak ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty czy ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Należy zwrócić uwagę na treść art. 14 ust. 6 ustawy, który stanowi, że: „W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych”. Z gramatycznej wykładni tego przepisu wynika jednoznacznie, że rada gminy może wprowadzić m.in. czasowy lub stały zakaz sprzedaży napojów alkoholowych na określonym obszarze gminy. Tak też zadecydowała skarżąca wprowadzając czasowy zakaz do dnia 30 września 2012 r. sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży na obszarze określonym w ust. 1 i ust. 2 § 3 uchwały. Nie można się zatem zgodzić z wywodami organu nadzoru, że żaden przepis nie daje takiego upoważnienia do wprowadzenia czasowego ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych. Wprowadzenie zakazu w określonych godzinach jest wypełnieniem dyspozycji art. 14 ust. 6 ustawy, ponieważ przepis ten stanowi o czasowym wprowadzeniu zakazu. Wprowadzenie treści § 3 jest w ocenie skarżącej więc dopuszczalne. Określone godziny są bowiem jednostkami czasu. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 1999 r. (Sygn. akt II SA 1709/99, Pr.Gosp. 2000, nr 3, s. 44) stwierdził: „Przepis art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi pozwala na wprowadzenie zakazu sprzedaży, podawania i spożywania alkoholu w niektórych miejscach lub obiektach ze względu na charakter miejsca lub obiektu, a nie na przykład powtarzające się tam zakłócanie porządku i spokoju”. Stanowisko to jest zbieżne ze stanowiskiem doktryny, wypowiadającym się odnośnie możliwości wydawania przepisów porządkowych przez organy gminy. Według skarżącej, należy więc stwierdzić, iż rada gminy może wprowadzić zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (stały lub czasowy) jedynie w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, jeżeli jest to uzasadnione ich charakterem, np. mają szczególne znaczenie religijne, kulturalne, oświatowe, społeczne, czy pełnią specyficzną rolę wychowawczą nie tylko w stosunku do dzieci i młodzieży. Skarżąca w piśmie do organu nadzoru obszernie uzasadniła, dlaczego wprowadza ograniczenia czasowe na obszarze regulowanym § 3 uchwały. W uzasadnieniu do uchwały również zawarto obszerny wywód uzasadniający potrzebę wprowadzenia tego ograniczenia czasowego, w szczególności uzasadniono następująco potrzebę wprowadzenia zakazu: „(...) W § 3 – Szczególny charakter staromiejskiego centrum Wrocławia stał się punktem wyjścia dla propozycji ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych (w załączeniu mapa). Specyfika tego obszaru wyraża się przede wszystkim w charakterystycznej zabudowie - z wysokiej klasy zabytkami, unikalnymi elementami architektonicznymi, obiektami kultu religijnego. Staromiejskie centrum stanowi swoistego rodzaju wizytówkę Wrocławia. W efekcie, tu koncentrują się ścieżki turystyczne osób odwiedzających Wrocław, tu niemal każdego dnia przychodzi wielu mieszkańców miasta na różnego rodzaju imprezy. Stała, zróżnicowana oferta gastronomiczna i rozrywkowa przyciąga tysiące Wrocławian. Samorząd wrocławski od wielu lat podejmuje działania utrwalające wizję Wrocławia jako miasta przyjaznego, interesującego i bezpiecznego. Niestety stwierdzamy w tym rejonie szereg niekorzystnych zjawisk. Wielu uczestników imprez rozrywkowych zakupuje alkohol w sklepach i spożywa go w okolicznych podwórzach, bramach czy zaułkach. Towarzyszą temu częste akty wandalizmu, nieobyczajnego zachowania czy agresji. O takich faktach licznie informują mieszkańcy, zarządcy budynków, turyści. Dewastowany jest dorobek Wrocławian, zaśmiecanie otoczenie zabytkowych obiektów. U osób odwiedzających ten rejon wywołuje to poczucie zagrożenia. Trudno te sytuacje skutecznie wyeliminować mimo wzmoczonych wysiłków służb policyjnych i Straży Miejskiej. Ograniczenie dostępności alkoholu w tym obszarze, w godzinach, będzie jednym z działań służących eliminowaniu ekscesów niszczących wizerunek wrocławskiej Starówki. (...)”.

Wynika z tego, że skarżącą kierował w pierwszej kolejności duch ustawy zmierzający do ograniczenia ujemnych skutków spożywania alkoholu ze względu na charakter zabudowy staromiejskiej i znajdujących się w pobliżu zabytków, obiektów kultu religijnego oraz kwestii wizerunku miasta Wrocławia. Według skarżącej, motywy regulacji § 3 pominięto przy ocenie legalności uchwały. Nie można bowiem wyprowadzić wniosku, że jedynym motywem była kwestia bezpieczeństwa, gdyż tak w istocie nie było i nie taka intencja przyświecała skarżącemu przy podjęciu tej uchwały.

Ad 5. Nie można się zgodzić ze stanowiskiem organu nadzoru w zakresie stwierdzonej nieważności § 4 ust. 1 uchwały od słów „oraz na terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiskach, skejtparkach)”, jak również analogicznie dla § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 5 i 7 uchwały. Pozostawienie regulacji § 4 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 uchwały wskazuje bowiem na dużą uznaniowość organu nadzoru co do stwierdzenia nieważności pozostałych przepisów uchwały.

Należy podkreślić, iż delegacja art. 14 ust. 6 ustawy daje radzie gminy kompetencję wprowadzenia zakazów sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (stały lub czasowy) jedynie w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, jeżeli jest to uzasadnione ich charakterem, np. mają szczególne znaczenie religijne, kulturalne, oświatowe, społeczne, czy pełnią specyficzną rolę wychowawczą nie tylko wobec dzieci i młodzieży. W uzasadnieniu uchwały skarżąca wyraźnie wskazała cel wprowadzania zakazów, tj. w ust. 1 – bezpieczeństwo dzieci i młodzieży w miejscach zabaw i rozrywki oraz eliminowanie źródła demoralizacji; – w ust. 2 – poza punktami gastronomicznymi – porządek i bezpieczeństwo w miejscach głównie służących rekreacji i wypoczynkowi Wrocławian. Każdy z przyjętych zakazów § 4 uchwały posiada właśnie takie walory określonego znaczenia np. społecznego, gdy chodzi o zakres regulacji § 4 pkt 5–7, a znaczenia kulturalnego, społecznego jeżeli chodzi natomiast o miejsca wskazane w § 4 ust. 2 pkt 1–2, oprócz celów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały. Należy zauważyć, iż każdy mieszkaniec miasta w związku z zakazami określonymi w § 4 ust. 2 otrzymuje pewne korzyści związane z zapewnienia spokoju i wypoczynku w przestrzeni wolnej od osób spożywających alkohol w przestrzeniach zamieszkiwania jak również w przestrzeniach będących miejscami rekreacji i wypoczynku. Tworzenie definicji i odmowa uznania przez organ nadzoru, iż miejsca przyjęte przez skarżącego posiadają specyficzny charakter, wydaje się natomiast nieuprawnione. W związku z tym skarżąca uważa, iż przyjęty przez organ nadzoru sposób interpretacji art. 14 ust. 6 ustawy uniemożliwia obiektywne zbudowanie katalogu miejsc szczególnie chronionych w zakresie zakazu spożywania alkoholu i znoszenia tego przez pozostałych mieszkańców wspólnoty samorządowej, nawet w ich najbliższym otoczeniu zamieszkania.

W konkluzji skarżąca stwierdziła, że organ nadzoru przy interpretacji art. 14 ust. 6 ustawy kieruje się wyłącznie jego rozumieniem w praktyce orzeczniczej organów nadzoru i sądownictwa administracyjnego. Niemniej jednak należy podkreślić, iż interpretacji przepisów ustawy nie można odrywać od zasadniczego jej celu wynikającego z art. 1 ustawy, który określa je jako działania zmierzające do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu. W związku z tym gmina wnosi o uwzględnienie skargi.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru uznał skargę w zakresie stwierdzenia nieważności § 2 ust. 1 uchwały we fragmencie dotyczącym zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w barach mlecznych. W pozostałym zakresie organ nadzoru podtrzymał swe stanowisko oraz wniósł o oddalenie skargi. W uzasadnieniu odpowiedzi organ przedstawił dodatkową argumentację co do swego stanowiska.

Odnosnie § 2 ust. 1 uchwały co do pojęcia baru mlecznego organ nadzoru przyjął wyjaśnienia zawarte w skardze, a wskazujące na definicję baru mlecznego zawartą w art. 6 pkt 17 ustawy o pomocy społecznej. Jeśli idzie o pojęcie jadłodajni organ wskazał, że uznał wyjaśnienia skarżącej za precyzyjne i rozwiewające wątpliwości interpretacyjne, ale – co stanowiło istotę rozstrzygnięcia nadzorczego w tym zakresie, i co zostało podkreślone w uzasadnieniu rozstrzygnięcia – wyjaśnienia tego pojęcia brak jest w uchwale. Interpretacja znaczenia tego pojęcia będzie więc dokonywana dopiero na etapie wykonywania uchwały, pozostawiając luz decyzyjny przy wystawianiu mandatów za złamanie zakazu z § 2 ust. 1 uchwały, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego znajduje się argumentacja prawna dla stwierdzenia nieważności § 2 ust. 1 uchwały – na stronie 4 rozstrzygnięcia przytoczono art. 2 Konstytucji oraz obszernie wyjaśniono konieczność precyzyjnego stanowienia prawa. Następnie wskazano, że „definicja barów mlecznych i jadłodajni nie została zamieszczona w samej uchwale. Tym samym znaczenie użytych pojęć doprecyzowywane będzie dopiero na etapie stosowania prawa”.

Odnosnie treści § 4 ust. 1 w zakresie zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenach rekreacyjnych dla młodzieży organ wyjaśnił, że powodem stwierdzenia nieważności był brak precyzyjnego określenia miejsc objętych zakazem, a nie uznanie, że miejsca takie nie posiadają specjalnego charakteru. Podobnie ma się rzecz w kwestii zapisu § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały wprowadzającego zakaz spożywania alkoholu na obszarze nadrzecznych traktów spacerowych. Powodem stwierdzenia nieważności regulacji zawartych w przepisach § 4 ust. 2 pkt 5 i 6, wprowadzających zakaz spożywania napojów alkoholowych na podwórkach i we wnętrzach

międzyblokowych oraz na wspólnych, ogólnodostępnych częściach budynków mieszkalnych, jest z jednej strony brak precyzyjnego określenia miejsc objętych zakazem, a z drugiej strony – co jest najistotniejsze – przekroczenie kompetencji z art. 14 ust. 6 ustawy poprzez błędne przyjęcie specjalnego charakteru tych miejsc. Wprowadzając w § 4 ust. 2 pkt 2 i 7 zakaz spożywania alkoholu na wałach przeciwpowodziowych i w przejściach podziemnych, naruszono w sposób istotny art. 14 ust. 6 ustawy. Przyjęto bowiem błędnie specjalny charakter tych miejsc. Jeśli bowiem uznać, że miejsca te posiadają taki charakter, zakaz powinien dotyczyć obszaru całego kraju, a taki zakaz może być wprowadzony jedynie w drodze ustawy.

W § 1 ust. 1 pkt 7 uchwały utożsamiono pojęcie przystanków początkowych i końcowych z pojęciem pętli komunikacji miejskiej. Według organu nadzoru, jasne jest znaczenie pojęcia pętli oraz pojęcie przystanków początkowych i końcowych rozpatrywanych osobno. Sposób zredagowania zakwestionowanego fragmentu uchwały powoduje jednak, że nie wiadomo, czy zakaz obejmuje wyłącznie takie przystanki początkowe i końcowe, które jednocześnie są pętlami, czy też tylko pętli, a może tylko przystanki początkowe i końcowe. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wskazano, że w rzeczywistości miasta Wrocławia pojęcia te niejednokrotnie nie będą się pokrywać, jak sugeruje to uchwała, a to może powodować wątpliwości interpretacyjne. Z tych też względów w ocenie organu nadzoru zapis taki narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP.

Co do regulacji § 3 organ nadzoru podkreślił, że nie kwestionuje specjalnego charakteru obszaru staromiejskiego centrum Wrocławia wyznaczonego w § 3 ust. 1 uchwały. Niemniej jednak obszar ten zachowuje swój specyficzny charakter przez całą dobę, a nie tylko w godzinach od 21 do 6. Tym samym w kontekście normy kompetencyjnej z art. 14 ust. 6 tak sformułowany zakaz nie może się ostać. Jeśli nawet uznać za trafne stanowisko, że czasowy zakaz może dotyczyć określonych godzin zakazu sprzedaży alkoholu, to organ nadzoru podkreślił, że zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy można wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych ze względu na charakter danego miejsca. Po pierwsze zatem, jeśli uznać specjalny charakter obszaru określonego w § 3 ust. 1 uchwały, to zarówno w kontekście normy kompetencyjnej, jak i szeroko komentowanego w skardze art. 1 ustawy, niezgodne z prawem jest wprowadzanie zakazu sprzedaży alkoholu przeznaczonego wyłącznie do spożycia poza miejscem sprzedaży w sytuacji, gdy zakaz ten nie obejmuje sprzedaży alkoholu przeznaczonego do spożycia „na miejscu”. Po drugie, ustawodawca dopuszcza wprowadzenie „zakazu sprzedaży”, a powiązanie tej normy z art. 1 ustawy nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o zakaz sprzedaży alkoholu bez względu na to, czy jest on spożywany w miejscu, czy poza miejscem sprzedaży.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej także dalej p.p.s.a.) w zw. z art. 98 ust. 1 - 3a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm., zwanej także dalej u.s.g.).

Według art. 98 ust. 1 u.s.g. rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadzają zatem innych kryteriów oceny przez sąd administracyjny zaskarżonych aktów nadzoru niż zgodność z przepisami prawa.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.p., według którego uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały. Ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzającego nieważność uchwały organu gminy, kontrolowanego w niniejszym postępowaniu przez Sąd, może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem nauki prawa oraz z ustalonym orzecnictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa przez organ gminy podejmujący uchwałę należy zaliczyć naruszenie przepisów o właściwości, podjęcie uchwały bez podstawy prawnej czy wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

Sąd nie może opierać swej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Ustawy nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu nadzoru z przepisami prawa. Akt taki jest zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją oraz z ustawami. Uchylenie aktu nadzoru przez Sąd może zatem nastąpić tylko w przypadku naruszenia prawa.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują w części rozstrzygnięcia nadzorczego. Skarga zażądała zatem w tej części na uwzględnienie.

W rozpatrywanej sprawie Sąd ocenia, czy organ nadzoru zgodnie z prawem stwierdził nieważność: § 1 ust. 1 pkt 7, § 1 ust. 2, § 1 ust. 3, § 1 ust. 4, § 2 ust. 1, § 3, § 4 ust. 1 we fragmencie: „oraz terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiska, skejparki)”, § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 5, 6 i 7 uchwały nr XIII/241/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie zasad usytuowania we Wrocławiu miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania oraz spożywania napojów alkoholowych w miejscach, obiektach lub na określonych obszarach miasta.

Powyższa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Kompetencje prawotwórcze organów samorządu terytorialnego uregulowane są konstytucyjnie. Według art. 87 ust. 2 konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Artykuł 94 konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Taką ustawą jest ustawa o samorządzie gminnym, która w art. 40 ust. 1 stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W rozpatrywanej sprawie ustawowy przepis upoważniający radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego jest zawarty w art. 12 ust. 2 oraz w art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473, zwana także dalej ustawą). Artykuł 12 ust. 2 ustawy stanowi: „Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych”. Artykuł 14 ust. 6 stanowi: „W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych”.

Rada gminy stanowiąc akt prawa miejscowego jest zatem związana regulacją tych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, stanowiących upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, pozostałymi przepisami tej ustawy oraz innymi powszechnie obowiązującymi aktami normatywnymi, mającymi zastosowanie w przedmiocie regulacji. Zobowiązuje do tego art. 2 konstytucji, stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (zasada demokratycznego państwa prawnego), a także art. 7 konstytucji, według którego wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (zasada legalności działania władz publicznych).

Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.

Wynika z tego, że akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów, wydane przez inne podmioty. Ustawodawca, formułując delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą prawną. Rada gminy wykonująca kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana działać ściśle w jego granicach. Nie jest natomiast upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Sąd stwierdził, podzielając w tym zakresie stanowisko wojewody, że następujące zakwestionowane rozstrzygnięciem nadzorczym przepisy uchwały są sformułowane nieprecyzyjnie. Ich stosowanie stwarzałoby problemy interpretacyjne. W konsekwencji naruszałoby to zasadę pewności prawa, wynikającą z art. 2 konstytucji. Chodzi o następujące przepisy:

– § 2 ust. 1, który wprowadza zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w jadłodajniach,

– § 4 ust. 1, który wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych na ogólnodostępnych placach zabaw dla dzieci oraz terenach rekreacyjnych dla młodzieży (np. boiska, skejtparki),

– § 4 ust. 2 pkt 1, 5 i 6, którymi wprowadzono zakaz spożywania, poza miejscami do tego wyznaczonymi, napojów alkoholowych na obszarze nadrzecznych traktów spacerowych (pkt 1), na podwórkach i we wnętrzach międzyblokowych (pkt 5), na ogólnodostępnych częściach wspólnych budynków mieszkalnych (pkt 6).

Sąd podkreśla, że równie istotne znacznie ma objęcie powołanymi przepisami wszystkich wymienionych wyżej miejsc, położonych na obszarze gminy. Artykuł 14 ust. 6 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, ale ze względu na charakter określonych miejsc, obiektów lub obszarów. Sąd stwierdza, że w tym zakresie uchwała nie spełnia takiego wymogu. Jak trafnie podniósł wojewoda, uzasadniając wprowadzenia zakazu na terenie przejść podziemnych (pkt 7) gmina wskazała, że celem zakazu jest eliminowanie zagrożeń dla przechodniów ze strony osób spożywających alkohol.

Jeśli idzie o zakaz spożywania alkoholu na ogólnodostępnych częściach wspólnych budynków mieszkalnych (pkt 6) wskazano, że celem jest zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców w takich miejscach jak klatki schodowe, wejścia do budynków, strychy, piwnice budynków. Zakaz spożywania alkoholu na podwórkach i wnętrzach międzyblokowych (pkt 5) wprowadzono w celu podniesienia poczucia bezpieczeństwa Wrocławian w miejscu zamieszkania, ograniczenie aktów wandalizmu i zakłóceń porządku publicznego, zapewnienie spokoju i godnego wypoczynku. Wprowadzenie zakazu obejmującego wały przeciwpowodziowe (pkt 2) uzasadniono ochroną tych obiektów, roślinności, urządzeń. Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że wprowadzając taką regulację Rada Miejska przekroczyła zakres upoważnienia z art. 14 ust. 6 ustawy. Nie uzasadniono szczególnego charakteru tych miejsc. Wprowadzenie uchwałą ogólnego zakazu obejmującego wszystkie takie miejsca jest oczywistym naruszeniem przez Radę Miejską zakresu upoważnienia z art. 14 ust. 6 ustawy. Wojewoda trafnie wskazał, że wszystkie wymienione w § 4 ust. 2 pkt 2, 5, 6 i 7 uchwały miejsca są miejscami publicznymi, ogólnie dostępnymi. Jak wynika z ustalonego orzecznictwa sądowego, powołanego przez wojewodę, kompetencję objęcia całej kategorii miejsc publicznych szczególną ochroną uzasadniającą wprowadzenie zakazu spożywania w tych miejscach alkoholu ma wyłącznie ustawodawca, na zasadach przewidzianych w art. 14 ust. 1–5 ustawy. Jeśli idzie o sporne między stronami problemy definiowania pojęć zawartych w uchwale, Sąd stwierdza, że akty normatywne nie definiują wszystkich użytych w nich pojęć, nawiązując często do ich znaczenia przyjętego w innych aktach normatywnych bądź do ich potocznego znaczenia. W rozpatrywanej sprawie należy wziąć pod uwagę treść art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, według którego w akcie prawa miejscowego należy wymienić miejsca, obiekty lub określone obszary, a więc je zindywidualizować. Problemy interpretacyjne powstają w sytuacji, gdy uchwałą objęta jest cała kategoria pojęciowa odnoszona do takich miejsc, obiektów lub obszarów, a do takiej regulacji, jak wyżej wskazano, Rada Miejska nie była upoważniona. Sąd stwierdza zatem, że gdyby zakwestionowane przepisy uchwały były wydane w granicach upoważnienia ustawowego, nie byłoby spornych problemów definicyjnych. Jednym z istotnych zarzutów skargi było nieuwzględnienie przez wojewodę preambuły ustawy oraz jej art. 1. Stanowią one: „Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się, co następuje:” (preambuła). „Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy” (art. 1 ust. 1). Biorąc te przepisy pod uwagę, Sąd stwierdza, że brak jest tam wskazania jako celów ustawy zapewnienia bezpieczeństwa, ładu czy porządku publicznego. Według Sądu, gmina powołuje się bezzasadnie na takie cele ograniczeń wprowadzonych zakwestionowanymi przepisami uchwały.

Jeśli idzie o zakwestionowanie rozstrzygnięciem nadzorczym § 1 ust. 1 pkt 7 uchwały o treści: „Nie dopuszcza się usytuowania miejsc stałej sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w najbliższej okolicy następujących obiektów i miejsc: 7) przystanków początkowych i końcowych (tzw. pętli) tramwajowych i autobusowych komunikacji miejskiej.”, Sąd nie podziela stanowiska wojewody co do braku precyzji w określeniu miejsc, gdzie obowiązuje zakaz. Pojęcie przystanku komunikacyjnego jest bowiem zdefiniowane w art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13). W uchwale uzupełniono ten termin poprzez dodanie „tzw. pętli”, którym w języku potocznym określa się przystanek usytuowany na pętli w rozumieniu przepisów o drogach publicznych (zob. np. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim

powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, Dz. U. Nr 43, poz. 430). Sąd stwierdza, że wojewoda cofnął zastrzeżenia do § 2 ust. 1 odnośnie wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w barach mlecznych z uwagi na to, że pojęcie „bar mleczny” jest zdefiniowane w art. 6 pkt 17 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362). Biorąc te okoliczności pod uwagę, Sąd uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność przepisów uchwały w tym zakresie.

Sąd podziela natomiast stanowisko wojewody co do wadliwej konstrukcji prawnej uchwały w zakresie objęcia jadłodajni zakazem sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych z uwagi na brak jednoznaczności tego określenia. W języku potocznym przez jadłodajnię rozumie się bowiem także lokal, w którym za opłatą można spożyć posiłek (M. Szymczak, Słownik Języka Polskiego, Warszawa 1992, t. 1, s. 816).

Jeśli idzie o rozstrzygnięcie nadzorcze w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 3 uchwały, Sąd stwierdza, że wojewoda zarzucił w tym zakresie istotne naruszenie art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.). Uchwała nie powoływała się bowiem na ten przepis, a na art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który wyraźnie dopuszcza wprowadzenie ograniczeń podawania, wnoszenia oraz spożywania napojów alkoholowych, mających charakter czasowy.

Z treści skargi oraz z akt administracyjnych sprawy wynika, że zakazy te wprowadzono na obszarze o szczególnym charakterze. Jest to niesporne, z tym że, jak trafnie zauważył wojewoda, ten szczególny charakter staromiejski obszar Wrocławia zachowuje przez całą dobę, a nie tylko w godz. Od 21.00 do 6.00. Zakazy te zostały jednak wprowadzone w takim wymiarze czasowym, gdyż w godzinach tych ma miejsce zagrożenie bezpieczeństwa, ładu czy porządku publicznego. Sąd już stwierdził, że gmina nie może realizować celów z tego zakresu w oparciu o przepisy o wychowaniu w trzeźwości.

Rozstrzygające w tym zakresie są natomiast zarzuty istotnego naruszenia art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.) oraz art. 20 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi, że Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Według art. 20 konstytucji, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 22 konstytucji stanowi natomiast, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

W sprawie jest niesporne, że na wyznaczonym uchwałą terenie działalność gospodarczą, której przedmiotem jest sprzedaż napojów alkoholowych, prowadzą podmioty gospodarcze – placówki gastronomiczne oraz placówki handlu detalicznego, posiadające zezwolenia wymagane ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W świetle powołanych przepisów mają równe prawa, zagwarantowane konstytucyjnie oraz ustawowo, wykonywania działalności gospodarczej. Przepisem § 3 uchwały wprowadzono natomiast zróżnicowanie podmiotów prowadzących sprzedaż towaru tego samego rodzaju, to jest napojów alkoholowych, polegające na uniemożliwieniu ich sprzedaży w placówkach handlu detalicznego (sklepach), w godz. Od 21.00 do 6.00. Sąd stwierdza, że jest to istotne naruszenie powołanych przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych statuujących zasadę równości gospodarczej oraz równości podmiotów gospodarczych. Powołany przez gminę w skardze cel ustawy, czyli ograniczanie ujemnych skutków spożywania alkoholu nie może być uznany za podstawę wprowadzenia zakwestionowanej regulacji.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 148 p.p.s.a. oraz art. 151 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.