



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 października 2015 r.

Poz. 4314

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 4/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 lutego 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Marcin Miemiec

Sędziowie:

Sędzia NSA Anna Moskała

Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz (sprawozdawca)

Protokolant:

starszy referent sądowy Renata Pawlak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 21 lutego 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodźcu

z dnia 27 grudnia 2012 r., nr XXX/229/12

w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie określenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania na terenie gminy miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenie zakazu spożywania napojów alkoholowych w niektórych miejscach na terenie miasta i gminy Nowogrodzic

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Nowogrodzic na rzecz strony skarżącej 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego;**
- III. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594) oraz art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012, poz. 270) wniósł skargę o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 27 grudnia 2012 roku nr XXX/229/12 w sprawie zmiany w uchwale nr IV/30/03 Rady Gminy i Miasta Nowogrodziec z dnia 23 stycznia 2003 r. dotyczącej określenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych w niektórych miejscach na terenie miasta i gminy Nowogrodziec z powodu istotnego naruszenia art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity na dzień podjęcia uchwały Dz. U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473 ze zmianami), połączenie do wspólnego rozpoznania niniejszej skargi i skargi na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 27 grudnia 2011 roku nr XVII/116/11 w sprawie zmiany w uchwale nr IV 30/03 Rady Gminy i Miasta Nowogrodziec z dnia 23 stycznia 2003 r. i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że dniu 27 grudnia 2012 roku Rada Miejska w Nowogrodźcu podjęła uchwałę nr XXX/229/12 w sprawie zmiany w uchwale nr IV/30/03 Rady Gminy i Miasta Nowogrodziec z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie określenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych w niektórych miejscach na terenie miasta i gminy Nowogrodziec.

Dalej Wojewoda wywodził, że w podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 12 ust. 1 i 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wedle przytoczonych przepisów rada gminy ustala, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży (art. 12 ust. 1). Liczba punktów sprzedaży, o których mowa w ust. 1, oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 12 ust. 4). Z tych przepisów można wyprowadzić wniosek, że ustawa precyzyjnie normuje sytuacje, w których rada gminy została upoważniona do podjęcia odpowiednich działań i czynności w formie uchwały. W ocenie organu nadzoru z przywołanych wyżej norm ustawowych nie można wywieść uprawnień rady gminy do wyznaczania w drodze uchwały obszarów (sektorów) na terenie gminy, dla których ustala się odrębną (różną) ilość punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Tymczasem Rada Miejska ustalając liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie gminy i Miasta Nowogrodziec dokonała podziału gminy na tego typu obszary (sektory). Ustaliła bowiem maksymalną liczbę punktów, o których mowa na poziomie 50 dla Gminy jako całości i 11 dla miasta jako jej odrębnej części, co wynika wprost z treści wprowadzonego w § 1 unormowania: „Ustala się maksymalną liczbą punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie gminy i miasta Nowogrodziec w ilości 50 punktów, w tym do 11 punktów w Nowogrodźcu.”. Zdaniem Wojewody możliwość podziału gminy na określone strefy dla których ustala się odrębną ilość punktów sprzedaży nie wynika z przytoczonego art. 12 ust. 1 ustawy, bowiem przepis ten dopuszcza jedynie, aby rada gminy określiła w drodze uchwały liczbę określonych punktów sprzedaży dla terenu gminy (miasta) jako całości, a nie dla jej poszczególnych czy wybranych części. Inny sposób realizacji przyznanej radzie gminy kompetencji należy uznać za daleko idące nadużycie. Organ podkreślił, że przyjęta wyżej wykładania art. 12 ust. 1 ustawy znajduje potwierdzenie w unormowaniu zawartym w treści art. 7 Konstytucji, wedle którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. Organ podkreślił, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Według Wojewody określenie liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu

(z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży dla poszczególnych bądź ściśle określonych terenów danej gminy byłoby możliwe tylko w sytuacji, gdyby norma kompetencyjna stanowiła wprost o takiej możliwości.

Organ zwrócił uwagę, że fakt określenia różnej ilości punktów sprzedaży alkoholu w poszczególnych bądź w wybranych rejonach Gminy, w szczególności, gdy brak jest w tym względzie wyraźnego upoważnienia ustawowego, może powodować zróżnicowanie sytuacji podmiotów ubiegających się o uzyskanie właściwego zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Zróżnicowanie to, w przyjętym przez Radę rozwiązaniu, wynikać będzie wyłącznie z faktu lokalizacji punktu sprzedaży alkoholu w określonym rejonie Gminy. Mając na względzie przyjętą w uchwale regulację, sytuacja podmiotów ubiegających się o uzyskanie właściwego zezwolenia na obszarze Gminy Nowogrodzic będzie inna. Podmiot spoza obrębu Miasta będzie miał większe szanse na uzyskanie zezwolenia aniżeli ten, który będzie się ubiegał o uzyskanie zezwolenia w samym Mieście. W praktyce oznacza to ograniczenie praw podmiotów wyrażających chęć podjęcia określonego rodzaju działalności na terenie Miasta Nowogrodzic. Pomimo potencjalnej możliwości ubiegania się o uzyskanie właściwego zezwolenia (w przypadku nie wyczerpania przewidzianych w Gminie zezwoleń na założenie punktu sprzedaży alkoholu w liczbie 50) wydanie takowego może się okazać niemożliwe dla podmiotów działających na terenie Miasta (wyczerpanie przewidzianego dla Miasta limitu zezwoleń w liczbie 11). Zdaniem Wojewody przyjęte rozwiązanie oznacza, że wolą organu stanowiącego gminy ogranicza się w istocie uprawnienia podmiotu ubiegającego się o wydanie zezwolenia wynikające z art. 12 ust. 1 ustawy. Przy właściwej realizacji zawartej w tym przepisie normy jest wysoce prawdopodobne, że w przedstawionej wcześniej sytuacji podmiot ubiegający się o wydanie właściwego zezwolenia takowe by uzyskał. Ponadto przyjęte zróżnicowanie może wpływać na ograniczenie konkurencji poprzez umocnienie pozycji podmiotów posiadających już właściwe zezwolenia.

W ocenie organu pomimo braku podstaw Rada zróżnicowała sytuację podmiotów działających na terenie tej samej gminy. Wojewoda podkreślił, że zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy liczba punktów sprzedaży oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jest to jedyne kryterium, które może mieć jakikolwiek wpływ na ustalenie ilości przewidywanych zezwoleń, a tym samym na ewentualne ograniczanie ilości sprzedaży na danym terenie. Odnosi się ono jedynie do liczby punktów sprzedaży w ujęciu globalnym, dotyczącym całego obszaru gminy, a nie poszczególnych jej części. W tym kontekście nie daje ono podstaw do wprowadzania ograniczeń sprzedaży alkoholu w zależności od rejonizacji.

Wojewoda podniósł, że w myśl 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podkreślił, że zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez zróżnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Zasada równego traktowania dopuszcza nierówne traktowanie, pod warunkiem jednak, że te nierówności są usprawiedliwione, mają oparcie w okolicznościach, które to zróżnicowanie uzasadniają. Mając powyższe na względzie, w ocenie skarżącego nie istnieją przesłanki, które uzasadniałyby różnicowanie sytuacji podmiotów ubiegających się o uzyskanie właściwego zezwolenia w zależności od miejsca lokalizacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży.

Ponadto organ podkreślił, że uchwała nr XXX/229/12 jest aktem prawa miejscowego i nie może budzić wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, a ich treść może być tylko i wyłącznie wykonaniem przepisów ustaw. Powyższe uzasadnione jest założeniem niesprzeczności systemu prawa. Podstawą prawną do działań organu samorządu gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie wynikające bezpośrednio z przepisów ustaw ustrojowych lub upoważnienie zawarte w innych regulacjach ustawowych. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Powszechnie obowiązujące oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. Akt prawa miejscowego ustala normę prawną mającą regulować pewnej kategorii stosunek społeczny, mogący powstać między organem a każdą nieznaną z góry jednostką. W związku z powyższym ewentualna możliwość różnicowania praw i obowiązków tych jednostek powinna zostać przewidziana przez samego ustawodawcę w przepisie upoważniającym do uchwalenia aktu prawa miejscowego.

Art. 12 ust. 1 w powiązaniu z kolejnymi przepisami ustawy nie przewiduje takiej możliwości. Skoro kwestionowany jest zapis uchwały, który stanowi jej jedyny merytoryczny element, to zasadne jest stwierdzenie nieważności całości uchwały.

Organ nadzoru podniósł także, że w stosunku do przedmiotowej uchwały w dniu 28 stycznia 2013 r. zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze NK-N.4131.92.7.2013.MG. Na podstawie tego rozstrzygnięcia została stwierdzona nieważność § 2 uchwały. Akt nadzoru nie został zaskarżony przez Radę Miejską.

Łączne rozpoznanie niniejszej skargi wraz ze skargą na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 27 grudnia 2011 roku nr XVII/116/11 według strony skarżącej znajduje uzasadnienie w dyspozycji art. 111 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skarga na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 27 grudnia 2012 roku nr XXX/229/12 w zakresie treści i przedmiotu zaskarżenia jest tożsama z wniesioną jednocześnie skargą na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 27 grudnia 2011 roku nr XVII/116/11.

W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o oddalenie skargi. W uzasadnieniu pisma podniesiono, że żądanie Wojewody o stwierdzenie nieważności w całości uchwały nowelizującej z dnia 27 grudnia 2012 roku nr XXX/229/12 podjętej przez Radę Miejską z powodu rzekomej niezgodności z art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi a ponadto możliwości naruszenia interesu podmiotów mających zamiar prowadzić sprzedaż alkoholu na terenie miasta z uwagi na niemożność pozyskania zezwolenia na sprzedaż, z powodu na ograniczenia limitu w zakresie miasta Nowogrodziec jest chybione.

Dalej uzasadniano, że uregulowania zawarte w art. 12 ust. 1 i ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ustalają, iż: 12. 1. Rada gminy ustala, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży.(...) 4. Liczba punktów sprzedaży, o których mowa w ust. 1, oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Wobec powyższego Rada Miejska realizując wskazanie w ust. 4 art. 12 ustawy, określiła liczbę punktów sprzedaży na terenie Gminy (50) z podziałem na teren miasta Nowogrodziec (11), oraz teren gminy (39).

W ocenie organu wybiórcza wykładnia art. 12 ustawy dokonana przez organ nadzoru z pominięciem powyżej wskazanego ust. 4 prowadzi do bezzasadnego ograniczania kompetencji organu stanowiącego gminy, a nadto stanowi nadmierną ingerencję w samodzielność samorządu. Organ przywołał zapis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi iż: Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Tym samym jeżeli – jak wywodzi organ nadzoru - ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie ustala żadnych reguł co do podziału punktów na tereny miasta i pozostałe tereny gminy, to tym bardziej Rada Miejska jest uprawniona do dokonania samodzielnego ustalenia w tym zakresie, opierając się powyższą delegacją generalną z zakresem kompetencji organu stanowiącego gminy. Sprawa przeciwdziałania alkoholizmowi na terenie gminy i kształtowanie polityki gminnej w tym zakresie mieści się w pojęciu spraw pozostających w zakresie działania gminy i stanowi kompetencję Rady Miejskiej w Nowogrodźcu.

Również zdaniem strony przeciwnej zakres żądania skargi dotyczący stwierdzenia nieważności całości uchwały jest chybiony o tyle, że dotyczy również aspektu ustalenia liczby punktów na terenie całej gminy – do czego niewątpliwie Rada Miejska w Nowogrodźcu jest w tym kompetentna. Tym samym, biorąc pod uwagę wskazania uzasadnienia skargi, przedmiotem realnym oceny legalności uchwały zaskarżonej przez organ nadzoru może być zapis „w tym 11 w Nowogrodźcu”, nie zaś całość podjętej uchwały przez organ stanowiący Gminy. W związku z powyższym zakres żądania skargi organu nadzoru jest wadliwy o tyle, że w zdecydowanej większości stoi w sprzeczności z posiadanymi kompetencjami ustawowymi Rady Miejskiej w Nowogrodźcu.

Równie błędne według strony są wskazania faktyczne organu nadzoru opierające się o tezę, iż istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż osoba zainteresowana zezwoleniem na sprzedaż alkoholu na terenie miasta Nowogrodziec nie otrzyma takowego zezwolenia z uwagi na wyczerpanie limitu (11 punktów sprzedaży). Burmistrz wydał w tym okresie jedynie 11 zezwoleń i jest to ilość powodująca nasycenie rynku lokalnego, a nie pojawiały się inne wnioski ze strony przedsiębiorców. W ocenie strony to Rada ma większą wiedzę na temat realiów obowiązujących na terenie Gminy niż organ nadzoru, którego siedziba mieści się 150 km od Gminy Nowogrodziec, i który operuje jedynie modelami abstrakcyjno-teoretycznymi całkowicie oderwanymi od lokalnych realiów obowiązujących na terenie Gminy. Tym samym Rada opierając się na posiadanej wiedzy, doświadczeniu oraz realiach lokalnego rynku ustaliła ilość punktów w sposób wskazany w zaskarżonej uchwa-

le, działając w oparciu o powyżej podniesione wskazania prawne wynikające z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o samorządzie gminnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz.271 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a. – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: „Konstytucja RP”) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych aktów tych organów i ich związków, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. W myśl art.147§1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalenia. Natomiast stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

Wyżej powołany przepis odnosząc się do uchwał organów gminy pozostaje w związku z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 u.s.g.

W rozpoznawanej sprawie, zaskarżona uchwała nie została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym, a skarga wniesiona została do Sądu przez organ nadzoru, po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały w trybie postępowania nadzorczego.

Wobec treści powyższych przepisów wniesioną przez Wojewodę skargę na uchwałę Rady Miejskiej należało uznać za złożoną skutecznie.

Przedmiotem niniejszej sprawy pozostaje dokonanie oceny zgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 27 grudnia 2012 roku nr XXX/229/12 w sprawie zmiany w uchwale nr IV/30/03 Rady Gminy i Miasta Nowogrodziec z dnia 23 stycznia 2003 r. dotyczącej określenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych w niektórych miejscach na terenie miasta i gminy Nowogrodziec. Uchwalono nowe brzmienie § 1 o treści: „Ustala się maksymalną liczbą punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie gminy i miasta Nowogrodziec w ilości 50 punktów, w tym do 11 punktów w Nowogrodźcu.”

Jak wynika z części wstępnej badanego aktu, podstawę prawną jego uchwalenia stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art.40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz przepisy art. 12 ust. 1 i 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r. Jest faktem powszechnym, że uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. W § 2 uchwały uchwalono utratę mocy uchwały z dnia 27 grudnia 2011 roku nr XVII/116/11. Prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 28 stycznia 2013 r. stwierdzono nieważność § 2 uchwały z 27 grudnia 2012 r.

Podnieść należy za stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu zawartym w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 listopada 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 977/11, że ustawodawca nie przesądził *expressis verbis* charakteru prawnego uchwały podejmowanej przez radę gminy na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 u.w.t. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, iż jest to akt prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ustanowione przez ustawowo określony organ administracji. Pogląd ten jest powszechnie przyjmowany zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np.: wyrok NSA z 21 grudnia 1993 r., SA/Wr 1739/93, oraz wyrok WSA w Warszawie z 05.07.2005 r., VI SA/Wa 2256/04, CBOSA), jak i w doktrynie (zob.: I Skrzydło-Niżnik [w:] I Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, Zakamycze 2002, teza 2 do art. 12; R. Sawuła, Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi, Rzeszów 2003, s. 134 i 137). Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji należy stwierdzić, że omawiana uchwała mieści się w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej.

W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) nie ulega wątpliwości, iż akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej cechy aktu prawa miejscowego oraz fakt, że uchwała, o której mowa w art. 12 ust. 1 i 2 u.w.t., jest tego rodzaju aktem, o charakterze wykonawczym, należy stwierdzić, iż postanowienia takiej uchwały w szczególności nie mogą: wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

W świetle art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; dalej: „u.s.g.”) uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Podstawę prawną uchwały, przywołaną wyraźnie w jej treści, stanowiły przepisy art. 12 ust. 1 i 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982r. Powołane przepisy – w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia zaskarżonego aktu stanowiły: art. 12. 1. Rada gminy ustala, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, przy czym liczba punktów sprzedaży, o których mowa w ust.1, oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 12 ust. 4 u.w.t.).

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 27 grudnia 2012r. w § 1 stanowi: § 1 uchwały nr IV/30/03 Rady Gminy i Miasta Nowogrodzic...otrzymuje nowe brzmienie o następującej treści: „Ustala się maksymalną liczbą punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie gminy i miasta Nowogrodzic w ilości 50 punktów, w tym do 11 punktów w Nowogrodzcu.”

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie stał się zapis uchwały, który dotyczy kwestii uregulowanych w art. 12 ust. 1 ustawy, czyli ustalenia dla terenu gminy (miasta) liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży. Należy zgodzić się z organem nadzoru, że Rada Miejska podejmując przedmiotowy akt prawa miejscowego wykroczyła poza granice upoważnienia wynikającego z art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Analizując zaskarżoną uchwałę Sąd stwierdził, że Rada Miejska zmieniając zapis § 1 uchwały nr IV/30/03 z 23 stycznia 2003 r. dotyczącej ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przekroczyła umocowanie ustawowe i należało podzielić wszystkie argumenty organu nadzoru uzasadniające żądanie stwierdzenia nieważności uchwały.

W ocenie Sądu nie można podzielić stanowiska Gminy zawartego w odpowiedzi na skargę, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie ustala żadnych reguł co do podziału punktów na tereny miasta i pozostałe tereny gminy i Rada Miejska była uprawniona do dokonania samodzielnego ustalenia w tym zakresie w oparciu delegacją z art.18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym liczby punktów sprzedaży na terenie Gminy w liczbie 50 z podziałem na teren miasta w liczbie 11 punktów oraz teren Gminy w liczbie 39 punktów. Przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi precyzyjnie normują sytuacje, w których rada gminy została upoważniona do podjęcia odpowiednich działań i czynności w formie uchwały. Należy podzielić twierdzenia organu nadzoru, że z treści zapisów art. 12 ust. i ust. 4 nie można wywieść uprawnienia rady gminy do wyznaczania w drodze uchwały obszarów (sektorów) na terenie gminy, dla których ustala się odrębną (różną) ilość punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Rada Miejska ustalając liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie gminy i miasta Nowogrodziec dokonała podziału gminy na tego typu obszary (sektory). Ustaliła bowiem maksymalną liczbę punktów, o których mowa na poziomie 50 dla Gminy jako całości i 11 dla miasta jako jej odrębnej części. Możliwość podziału gminy na określone tereny, dla których ustala się odrębną ilość punktów sprzedaży nie wynika z art. 12 ust. 1 ustawy. Przepis ten dopuszcza jedynie, aby rada gminy określiła w drodze uchwały liczbę określonych punktów sprzedaży dla terenu gminy (miasta) jako całości, a nie dla jej poszczególnych czy wybranych części.

Zapis zmienionej uchwałą § 1 jest sprzeczny z przepisem art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przyjęta w ślad za stanowiskiem organu nadzoru przez Sąd orzekający w niniejszej sprawie wykładania art. 12 ust. 1 ustawy znajduje potwierdzenie w unormowaniu zawartym w treści art. 7 Konstytucji, wedle którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w Warszawie w wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r. (II OSK 170/10, LEX nr 597353), unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.

Podnieść należy, że Gmina jest podstawową jednostką lokalnego samorządu terytorialnego, powołaną dla organizacji życia publicznego na swoim terytorium. Gmina może być gminą wiejską, gminą wiejsko - miejską lub gminą miejską. O tym, że Rada Miejska nie była uprawniona do dokonania określenia w uchwale liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 4,5% z podziałem na teren miasta w liczbie 11 punktów i teren gminy w liczbie 39 świadczy także treść zapisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1990 r. w sprawie połączenia niektórych miast i gmin, w których dotychczas działały wspólne organy (Dz.U.1991.3.12) wydane na podstawie art. 4 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, Nr 43, poz. 253 i Nr 92, poz. 541) i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, Nr 32, poz. 191, Nr 34, poz. 199, Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518) gdzie zarządzono w § 1 pkt 7 d) w województwie jeleniogórskim: połączenie gminy Nowogrodziec i miasta Nowogrodziec w gminę o nazwie Nowogrodziec z siedzibą władz w Nowogrodźcu.

W ocenie Sądu słuszne jest więc również stanowisko organu nadzoru, że pomimo braku podstaw Rada zróżnicowała sytuację podmiotów działających na terenie tej samej gminy. Według art. 12 ust. 4 ustawy liczba punktów sprzedaży oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jest to jedyne kryterium, które może mieć jakikolwiek wpływ na ustalenie ilości przewidywanych zezwoleń, a tym samym na ewentualne ograniczanie ilości sprzedaży na danym terenie. Odnosi się ono jedynie do liczby punktów sprzedaży w ujęciu globalnym, dotyczącym całego obszaru gminy, a nie poszczególnych jej części. W tym kontekście nie daje ono podstaw do wprowadzania ograniczeń sprzedaży alkoholu w zależności od rejonizacji. Gmina wraz z miastem stanowią jedno terytorium.

Reasumując, Sąd stwierdza, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo, w szczególności wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, co uzasadniało uwzględnienie skargi Wojewody.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku (punkt I) stwierdzając nieważność całej uchwały, z uwagi na fakt, że został zakwestionowany zapis uchwały, który stanowi jej jedyny merytoryczny element, uwzględniając także, że w odniesieniu do stwierdzenia nieważności uchwały jako aktu prawa miejscowego, orzekanie o jej nieważności dopuszczalne jest w każdym czasie (art. 94 ust. 1 in fine u.s.g; wyrok NSA z 16.02.2006 r., I OSK 1336/05, akceptowany przez P. Chmielnickiego w: K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek „Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym” LexisNexis 2007 s. 687).

Orzeczenie w punkcie II sentencji wyroku znajduje oparcie w art. 152 p.p.s.a.

O kosztach postępowania (punkt III) rozstrzygnięto na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 2 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).

Na marginesie dodać należy, że Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia wniosku strony skarżącej do łącznego rozpoznania niniejszej skargi na uchwałę z dnia 27 grudnia 2012 r. wraz ze skargą na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z dnia 27 grudnia 2011 roku nr XVII/116/11 ze względu na tożsamość w zakresie treści i przedmiotu zaskarżenia na podstawie art. 111 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przedmiotem wywiedzionych skarg z żądaniem stwierdzenia nieważności są dwie odrębne uchwały zapadłe w innych datach.