



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 czerwca 2017 r.

Poz. 2705

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 826/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

Magdalena Jankowska-Szostak (sprawozdawca)
Bogumiła Kalinowska
Małgorzata Malinowska-Grakowicz

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału III Halina Roslan

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 12 marca 2015 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na uchwałę Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich
z dnia 26 czerwca 2014 r. Nr LVII/35/2014
w przedmiocie zasad usytuowania na terenie gminy Ząbkowice Śląskie miejsc
sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich podjęła w dniu 26 czerwca 2014 r. uchwałę Nr LVII/35/2014 w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy Ząbkowice Śląskie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zwanej dalej jako u.s.g. oraz art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.) Rada ustaliła, że punkty sprzedaży nabożów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 5 m do: przedszkoli, szkół, specjalnych ośrodków szklono – wychowawczych, ochotniczych hufców pracy, kościołów, kaplic, domów modlitwy. Odległość o której mowa, mierzona jest drogą dojścia wzdłuż ciągów pieszych, zgodnie z zasadami prawa o ruchu drogowym od głównego wejścia do punktu sprzedaży do głównego wejścia

do obiektów chronionych (§ 1 i 2 uchwały). W § 3 uchwały wskazano zaś, że uchwała nr VI 19/97 z dnia 24 kwietnia 1997 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Ząbkowice Śląskie miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, warunków ich sprzedaży oraz szczegółowego określania warunków wydawania, cofania i wygasania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych traci moc.

Na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały z uwagi na naruszenie:

1. art. 12 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi polegające na postanowieniu w § 1 uchwały, że miejsca sprzedaży i podawania alkoholu na terenie gminy mają być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 5 metrów od miejsc chronionych wymienionych w uchwale, co pozostaje w sprzeczności z założeniami wskazanej ustawy;

2. art. 12 ust. 2 u.w.t.p.a. polegające na nie wypełnieniu w całości delegacji ustawowej, poprzez zaniechanie określenia, w § 1 uchwały, zasad usytuowania miejsc podawania napojów alkoholowych na terenie gminy;

3. art. 12 ust. 2 w zw. z art. 21 pkt 1 u.w.t.p.a., poprzez niejasne określenie, w § 2 uchwały, sposobu mierzenia odległości określonej w § 1 skarżonego aktu;

4. § 121 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, zwana dalej r.z.t.p.), poprzez zaniechanie powołania w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 594 z 2013 roku), w związku z podjęciem aktu prawnego mającego charakter prawa miejscowego oraz przepisu art. 12 ust. 4 u.w.t.p.a., który wskazuje konieczność dostosowania usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie gminy do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;

5. § 131 ust. 1 w zw. z § 143 r.z.t.p., poprzez niesporządzenie uzasadnienia uchwały przez organ stanowiący gminy, a jedynie dołączenie do niej uzasadnienia do projektu uchwały, wykonanego przez pracowników urzędu miejskiego.

W odpowiedzi na skargę Gmina Ząbkowice Śląskie wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że ocena zgodności z prawem uchwały Nr LVII/35/2014 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich podjętej w dniu 26 czerwca 2014 r. w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy Ząbkowice Śląskie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wymaga rozwiązania konfliktu dwóch wartości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w sprawach o sygn. akt III SA/Lu 337/09, III SA/LU 245/12).

Po jednej stronie leży konieczność ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gwarantowanej przepisami Konstytucji (art. 15, 16, 165) i wiążących Polskę umów międzynarodowych (art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, podpisanej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.; Dz. U. z 1994r., Nr 124, poz. 607, z późn. zm.; sprostowanie tytułu: Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). Z istoty swojej samodzielność samorządu wymaga zagwarantowania pewnej swobody w zakresie stanowienia norm prawnych uwzględniających uwarunkowania i potrzeby lokalne.

Z drugiej strony nie mniej cennymi wartościami, do jakich realizacji są zobowiązane organy władzy publicznej jest konieczność ochrony społeczeństwa, w tym zwłaszcza dzieci i młodzieży przed negatywnymi następstwami nadmiernego spożycia alkoholu, a zatem uwarunkowania związane z ochroną zdrowia publicznego (art. 31 ust. 3, art. 68 Konstytucji).

W ocenie Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości są sformułowane na tyle szeroko, że dają Gminie niejako dużą swobodę w zakresie ustalania zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu. Zdaniem Prokuratora swoboda Gminy w omawianym zakresie jest natomiast ograniczona koniecznością realizacji celów określonych w ustawie.

W pierwszej kolejności wskazać zatem należy (przychylając się do stanowiska Prokuratora), że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest nieograniczona. Przyjęta w Konstytucji i tzw. ustawach samorządowych konstrukcja samorządu terytorialnego, opierająca się na zasadzie decentralizacji nie oznacza niczym nieskrępowanej autonomii władz samorządowych, lecz swobodę działania, ale w granicach wyznaczonych prawem. Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego w przytaczanym wyżej art. 4 ust. 2 stanowi wprawdzie, iż społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, ale z wyraźnym zastrzeżeniem iż swoboda ta rozciąga się w zakresie określonym prawem.

Mając na uwadze przepisy ogólne ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie sposób zatem nie zgodzić się ze stroną skarżącą, że uchwalając zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych Rada Gminy nie ma pełnej swobody. Swobodę tę ogranicza przecież bezspornie konieczność realizacji celów i zadań publicznych, określonych w preambule oraz art. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Już w samej Preambule ustawodawca wskazał na główne założenie wspomnianej regulacji stwierdzając, że „życie obywateli w trzeźwości jest niezbędnym warunkiem moralnego i materialnego dobra Narodu”. Jak wynika z art. 1 ustawy założenie to organy jednostek samorządu terytorialnego 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. Z art. 2 ustawy wynika z kolei, że 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 oraz zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie.

Jak słusznie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (wyrok w sprawie o sygn. Akt III SA/Lu 337/09), 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. Co istotne wyrażone w ustawie cele, związane z ograniczeniem nadmiernej dostępności alkoholu, zwłaszcza dla młodzieży, nie są tylko postulatami politycznymi, lecz mają charakter wiążących norm prawnych, na co zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny już w wyroku z dnia 3 stycznia 1995 r. (SA/Kr 2937/94; OSP 1996/2/25), stwierdzając, że 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. Sąd podkreślił, że przeciwdziałanie alkoholizmowi lub wychowanie w trzeźwości wymaga środków rzeczywiście i faktycznie zmierzających do ograniczenia spożycia alkoholu i jego dostępności. Również w wyroku z dnia 23 stycznia 1996 r. (II SA 2792/95; Głosa 1996/11/30) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że uchwały rad gmin w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania tych punktów winny być podporządkowane realizacji celu ustawy, tj. m.in. ograniczania dostępności alkoholu i tworzenia warunków motywujących powstrzymanie się od spożywania alkoholu.

Innymi słowy swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest zatem ograniczona – wbrew stanowisku Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie -przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a tworzenie takich zasad, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa.

Odnosząc te uwagi do zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do naruszenia przez Radę Miejską Ząbkowice Śląskie obowiązku realizacji zadań, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy. Przyjęta przez Radę Miejską w Ząbkowicach Śląskich odległość 5 m od obiektów chronionych tj. przedszkoli, szkół, specjalnych ośrodków szklono – wychowawczych, ochotniczych hufców pracy, kościołów, kaplic, domów modlitwy oznacza bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z tymi obiektami, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. Odległość ta w żaden sposób nie ogranicza

dostępności do alkoholu, a nie tworzy warunków chociażby motywujących do powstrzymywania się od jego spożywania (por. wyrok WSA w Lublinie w sprawie o sygn. akt III SA/Lu 335/13).

Ponadto należy mieć na uwadze, iż z samej ustawy wynika zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich, na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników, w miejscach i czasie masowych zgromadzeń, w środkach i obiektach komunikacji publicznej, w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych (art. 14 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Tym samym ustawa o wychowaniu w trzeźwości określa cele, które jednostka samorządu terytorialnego stanowiąc akt prawa miejscowego jest zobowiązana uwzględniać. Jeżeli zatem ustawodawca wskazuje, że celem omawianej ustawy jest między innymi ograniczenie dostępności alkoholu i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożywania to obowiązkiem organu stanowiącego przepisy prawa miejscowego jest podporządkowanie się tym celom. Są one bowiem dla niego nie postulatami, lecz normami o charakterze wiążącym.

Tymczasem, jak słusznie podniosła strona skarżąca, z treści § 1 zaskarżonej uchwały wynika, że Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich ustaliła jedynie zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży napojów alkoholowych, nie uregulowała zaś zasad w zakresie usytuowania punktów podawania napojów alkoholowych. Powyższe pozostaje natomiast wprost w sprzeczności z treścią art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zgodnie z którym „Rada Gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych”.

W tym miejscu zaakcentowania również wymaga okoliczność, że przy wydawaniu tego rodzaju uchwały Rada Miejska Ząbkowic Śląskich zobowiązana była - zgodnie z treścią art. 12 ust. 4 o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - do takiego usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, które powodowałyby ograniczenie dostępności alkoholu, wynikające z potrzeb określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W omawianej natomiast sprawie zarówno treść uchwały jak i jej lakoniczne uzasadnienie nie zawiera żadnego odniesienia do wspomnianego programu. To rodzi wątpliwość, czy program ten był w ogóle przy podjęciu uchwały analizowany przez Radę.

Dalej jako słuszny należy uznać zarzut strony skarżącej dotyczący de facto braku uzasadnienia zaskarżonej uchwały. Z § 1 uchwały wynika, że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych winny być usytuowane w odległości co najmniej 5 m od wymienionych w uchwale miejsc chronionych. Do uchwały wprawdzie dołączono „uzasadnienie”, aczkolwiek nie spełnia on wymogów stawianym uzasadnieniom uchwał. Jego treść w żaden sposób nie wyjaśnia dlaczego Rada Miejska Ząbkowic Śląskich ustaliła taką odległość (5 m) i jakim względami się kierowała. Tymczasem spoczywał na niej obowiązek wyczerpującego umotywowania i uzasadnienia projektu uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Obowiązek ten wynika z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (§ 131 w zw. z § 143). Należy również mieć na uwadze, że zaskarżona uchwała podejmowana jest w ramach uznania administracyjnego. Brak uzasadnienia bądź – co miało miejsce w niniejszej sprawie – lakoniczne jej uzasadnienie, nie pozwala natomiast w zasadzie ocenić jakimi względami kierowali się radni zmieniając odległości usytuowania punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych. Brak uzasadnienia uchwały lub lakoniczne uzasadnienia zawierające jedynie stwierdzenie, że „obowiązujące dotychczas zasady ustalone Uchwałą Nr VI/19/97 Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich z dnia 27 kwietnia 1997 r. (...) skłoniły Radę do przygotowania projektu uchwały porządkującej dotychczasowe regulacje zgodnie z obowiązującym prawem” należy uznać za niewystarczający i jako taki uniemożliwiający ocenę jej legalności. Dodać nadto należy, że wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczony do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej.

Z akt sprawy, w tym w szczególności z treści uzasadnienia uchwały nie wynika zatem, jakie przyczyny zadecydowały o zmianie dotychczasowych zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, określonych w poprzednio obowiązującej uchwale Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie.

Ponadto Rada Miejska Ząbkowic Śląskich ustalając, że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych winny być usytuowane w odległości co najmniej 5 m od wymienionych w uchwale miejsc chronionych nie dookreśliła, zdaniem Sądu, w sposób czytelny i precyzyjny w jaki sposób należy dokonać pomiaru wskazanej odległości 5 m. W § 2 uchwały Rada Miejska Ząbkowic Śląskich użyła bowiem sformułowania „wzdłuż ciągów pieszych”, powołując się jednocześnie na zasady prawa o ruchu drogowym. Aczkolwiek w przywołanej przez Radę ustawie „ciągi pieszych” nie zostały zdefiniowane. Użyte zatem sformułowanie należy uznać, w ocenie Sądu, za co najmniej nieprecyzyjne i jako takie prowadzące do różnych, odmiennych interpretacji, co jest niedopuszczalne.

Reasumując podnieść należy, że zaskarżona uchwała narusza wskazane w skardze przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wprowadzając rozwiązania niedające się pogodzić z celami ustawowymi, a ponadto zawiera nieumotywowane uzasadnienie. Należy również zwrócić uwagę, że Rada podejmując zaskarżoną uchwałę wskazała niepełną podstawę prawną (brak art. 41 ust. 1 u.s.g.).

W świetle zaś art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei w świetle art. 147 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270), dalej w skrócie: p.p.s.a, sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części. Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 p.p.s.a. i na podstawie art. 152 p.p.s.a. orzekł, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.