



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 maja 2017 r.

Poz. 2442

Sygn. akt III SA/Lu 757/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

| | |
|----------------|--|
| Przewodniczący | Sędzia NSA Jerzy Marcinowski |
| Sędziowie | WSA Ewa Ibrom, WSA Iwona Tchórzewska (sprawozdawca) |
| Protokolant | Referent stażysta Michał Białowski |

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 6 grudnia 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Wiryki

z dnia 25 listopada 2015 r. nr XIII/48/2015

w przedmiocie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Wiryki

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części objętej § 2.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

W skardze z dnia 1 kwietnia 2016 r., skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, Wojewoda Lubelski, powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Wiryki nr XIII/48/2015 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Wiryki, w części obejmującej § 2 tej uchwały.

Zaskarżonej uchwale Wojewoda zarzucił naruszenie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.).

Wojewoda wskazał, że w jego ocenie § 2 zaskarżonej uchwały, przewidujący, iż zasady określone w § 1 uchwały nie dotyczą zezwoleń jednorazowych wydawanych na podstawie art. 18¹ o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. W ramach upoważnienia zawartego w art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie mieści się uprawnienie rady gminy do różnicowania warunków wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zarazem obowiązek lub sposób ustalenia zasad nie został przez

ustawodawcę w jakikolwiek sposób uzależniony od charakteru (okresowego albo jednorazowego) zezwolenia, na podstawie którego będzie prowadzona sprzedaż (podawanie) alkoholu. Oznacza to, że w świetle art. 12 ust. 2 ustawy, rada gminy nie tylko nie może odstąpić od ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych dla któregośkolwiek z rodzajów zezwoleń (okresowych albo jednorazowych), ale także nie jest władna różnicować tych zasad dla poszczególnych rodzajów zezwoleń. Tym samym postanowienia § 2 uchwały stanowią przekroczenie delegacji ustawowej przewidzianej w art. 12 ust. 2 ustawy. Akty prawa miejscowego mogą być wydawane tylko na podstawie upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Wiryki wniósł o jej oddalenie, jako bezzasadnej. Odnosząc się do argumentacji podniesionej w skardze wskazał, że wyłączenie w § 2 uchwały zasad określenia miejsc sprzedaży alkoholu nie stanowi nieuprawnionego przywileju, albowiem dotyczy sprzedaży alkoholu na podstawie jednorazowego zezwolenia, mającego charakter okazjonalny i z racji wyjątku odbywać się będzie na otwartym powietrzu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Przepis art. 3 § 2 ust. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm., powoływanej dalej jako p.p.s.a.) poddaje tak określonej kognicji sądów administracyjnych między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Z kolei art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 466 z późn. zm.) przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Analiza całości przepisu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności treść ust. 4, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, prowadzi przy tym do wniosku, że stwierdzenie nieważności uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa.

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 (zd. 2 ust. 1 art. 91 ustawy).

W myśl art. 93 ustawy o samorządzie gminnym, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Natomiast w tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Należy przy tym podzielić stanowisko prezentowane aktualnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym wnosząc w trybie art. 93 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym skargę na uchwałę rady gminy do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest związany terminem zaskarżenia przewidzianym w art. 53 § 1-3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak również termin zaskarżenia nie wynika z przepisów powołanej ustawy o samorządzie gminnym (tak wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 roku, sygn. II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006/1/7 oraz z dnia 13 stycznia 2005 roku, OSK 1575/04, OSS 2005, nr 3, poz. 70, a także postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 roku, I OSK 572/05, LEX nr 196722).

W świetle przytoczonych przepisów, w okolicznościach niniejszej sprawy nie zachodziły więc negatywne przesłanki przewidziane w art. 58 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a, które wyłączałyby merytoryczne rozpoznanie wniesionej przez Wojewodę Lubelskiego skargi dotyczącej uchwały Rady Gminy Wiryki nr XIII/48/2015

z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Wiryki.

Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny, oceniając zasadność skargi i sformułowany w niej wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części objętej jej § 2, miał na względzie treść art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy (jako skutku istotnego naruszenia prawa) po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Przewidziany w końcowej części przytoczonego przepisu wyjątek od zasady wyłączenia stwierdzenia nieważności uchwały po upływie roku od jej podjęcia znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, w której przedmiot skargi stanowi uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego.

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały należy w pierwszym rzędzie wskazać, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji). To zaś oznacza, że akty prawa miejscowego muszą odpowiadać wszystkim zasadom charakteryzującym tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś hierarchii źródeł prawa. Jej wyrazem w odniesieniu do prawa miejscowego jest art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Gminny samorząd terytorialny jest zatem legitymowany do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który wynika bezpośrednio i wprost z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Wobec tego podkreślić należy, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli niemającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych swojego działania. W myśl art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Według art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym podejmowanie uchwał w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Z kolei według art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Z przywołanych wyżej przepisów art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że rada gminy ustanawiając uchwałą prawo miejscowe nie może wykroczyć poza ramy upoważnienia ustawowego i zobowiązana jest uwzględniać zasady charakteryzujące tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w tym hierarchię źródeł prawa.

W myśl § 1 zaskarżonej uchwały Rady Gminy Wiryki nr XIII/48/2015 określa się zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych obowiązujące na terenie Gminy Wiryki, w taki sposób, że punkt sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży, nie może być zlokalizowany w odległości mniejszej niż 100 m od obiektów kultu religijnego, takich jak kościoły, czynne kaplice, cmentarze oraz od szkół, punktów przedszkolnych, placówek kulturalnych i budynku urzędu gminy.

Z kolei zakwestionowany w skardze § 2 uchwały stanowi, że określenie zawarte w § 1 nie dotyczy zezwoleń jednorazowych wydawanych na podstawie art. 18¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości na imprezach na otwartym powietrzu.

Z treści przywołanego przepisu, w zestawieniu z pozostałymi postanowieniami uchwały, wynika, że Rada Gminy Wyrzyki odstąpiła od określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w odniesieniu do sytuacji, gdy sprzedaż (podawanie) będzie prowadzona na imprezach na otwartym powietrzu na podstawie zezwoleń jednorazowych, o których mowa w art. 18¹ ustawy, a które to zezwolenia – w odróżnieniu od przewidzianych w art. 18 ustawy zezwoleń okresowych, udzielanych na czas nie krótszy niż 4 lata (art. 18 ust. 9 ustawy) – wydawane są na okres do 2 dni (art. 18¹ ust. 2 ustawy). Nie znajdowało to jednak oparcia w treści upoważnienia wyrażonego w art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ani w innych przepisach oraz celach tej ustawy.

Przede wszystkim należy zauważyć, że z treści przepisu art. 12 ust. 2 ustawy, w którym wskazuje się, iż rada gminy „ustala”, nie zaś „może ustalić” zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, wynika jednoznacznie obowiązek ustalenia takich zasad. Zarazem obowiązek lub sposób ustalenia tych zasad nie został przez ustawodawcę w jakikolwiek sposób uzależniony od charakteru (okresowego albo jednorazowego) zezwolenia, na podstawie którego będzie prowadzona sprzedaż (podawanie) alkoholu. Oznacza to, jak trafnie podniesiono w skardze, że w świetle art. 12 ust. 2 ustawy rada gminy nie może odstąpić od ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych dla któregośkolwiek z rodzajów zezwoleń (okresowych albo jednorazowych), ale także nie może różnicować tych zasad dla poszczególnych rodzajów zezwoleń. Należy ponadto zauważyć, że przepis art. 18¹ ust. 1 ustawy, na mocy którego w stosunku do zezwoleń na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych wyłączone zostały niektóre przepisy dotyczące zezwoleń okresowych, nie wyłączył stosowania przepisu art. 12 ust. 2 ustawy (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., IV SA/Po 431/11 oraz z dnia 1 grudnia 2011 r., IV SA/po 1044/11).

Zasadne jest zatem stanowisko Wojewody Lubelskiego, iż w ramach upoważnienia zawartego w art. 12 ust. 2 ustawy nie mieści się możliwość różnicowania zasad dla poszczególnych rodzajów zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, co uczyniła Rada Gminy Wyrzyki, określając w § 2 zaskarżonej uchwały, że ograniczeń (czyli zasad) dotyczących odległości sytuowania punktów sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych od określonych obiektów, wskazanych w § 1 uchwały, nie stosuje się do wydawanych zezwoleń jednorazowych. Szczegółowe zasady wydawania zezwoleń okresowych na sprzedaż napojów alkoholowych zostały określone w art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, natomiast w przypadku zezwoleń jednorazowych – w art. 18¹ tej ustawy, a zasady te nie mogą być modyfikowane przepisami uchwały. Przepis art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie daje radzie gminy kompetencji do doprecyzowania lub zmiany określonych w ustawie warunków uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Powtórzenie regulacji ustawowej bądź jej modyfikacje i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 sierpnia 2014 r., II SA/Go 547/14). Wobec powyższego, treść § 2 zaskarżonej uchwały oznacza nieuprawnione zróżnicowanie zasad dla poszczególnych rodzajów zezwoleń.

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały w § 2 należy też mieć na uwadze, że zasady przyjęte w uchwale w przedmiocie sprzedaży napojów alkoholowych muszą pozostawać w zgodzie z ogólnymi założeniami, jakie legły u podstaw uchwalenia ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zatem swoboda rady 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 zasad stojących w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa. Jeśli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające do realizacji tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej. Jeśli taki akt nie pozwala na realizację celu wyrażonego w jego podstawie prawnej, to jest on nie tylko „niecelowy”, ale również sprzeczny z ustawą (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 1995 r., SA/Kr 2937/94 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 listopada 2009 r., III SA/Lu 337/09).

W preambule ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ustawodawca wskazuje ratio legis wprowadzanych przez siebie rozwiązań prawnych. Jest nim uznanie życia obywateli w trzeźwości 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. Z art. 2 ustawy wynika, 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 powstrzymywanie się od spożywania alkoholu, ograniczanie dostępności alkoholu, zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie.

Wymaga zaś podkreślenia, że wyłączenie jednorazowych zezwoleń spod zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przyjętych w § 1 zaskarżonej uchwały, nie sprzyja ograniczaniu dostępności alkoholu, a wręcz przeciwnie, czyni ten dostęp łatwiejszym. Tego typu zróżnicowanie pozostaje w sprzeczności z celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, które znalazły swój wyraz już w samym tytule ustawy oraz w jej preambule i przepisach szczegółowych, a służących m.in. krzewieniu trzeźwości i abstynencji (por. np.: tytuł, preambułę, art. 1 ust. 1-3, art. 5, art. 7) oraz ograniczaniu dostępności alkoholu (por. np.: art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 12 ust. 4) i jego spożycia (por. np.: art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 10). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 1996 r., II SA 2792/95, 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. ograniczaniu dostępności alkoholu i tworzeniu warunków motywujących powstrzymywanie się od spożywania alkoholu. Takiego celu nie realizuje w zaskarżonej części uchwała Rady Gminy Wiryki.

Kwestionowana w skardze część uchwały nie pozostaje też w zgodzie z określonym wprost w art. 12 ust. 4 ustawy celem wprowadzania zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jakim jest ograniczanie dostępności alkoholu.

Oceny istotnej sprzeczności z prawem § 2 zaskarżonej uchwały nie podważa podniesiony w odpowiedzi na skargę argument, iż w tym przypadku chodzi o okazjonalną sprzedaż alkoholu na otwartym powietrzu. Przeciwnie, sprzedaż alkoholu w takich warunkach w oczywisty sposób może oddziaływać bardziej negatywnie z punktu widzenia przywołanych wyżej celów ustawy wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W świetle obowiązku realizowania opisanych celów ustawowych niezasadny bez wpływu dla oceny sprzeczności z prawem § 2 zaskarżonej uchwały pozostaje podniesiony w odpowiedzi na skargę argument, iż w tym przypadku chodzi o okazjonalną sprzedaż alkoholu na świeżym powietrzu.

Z tych wszystkich względów, uznając zakwestionowany zapis uchwały za naruszający prawo w sposób istotny, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej części uchwały, orzekając jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.