



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 marca 2016 r.

Poz. 1591

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 784/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 grudnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk (sprawozdawca)

Protokolant

Katarzyna Kiermacka

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 16 grudnia 2015 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na uchwałę Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki
z dnia 18 marca 2003 r. nr IV/13/03
w przedmiocie określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc
sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

I

W dniu 18 marca 2003 r. Rada Gminy w Kamieńcu Ząbkowickim podjęła uchwałę nr IV/13/03 w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Uchwała ta pozostawała dotychczas nadal w obrocie.

II

Korzystając ze swoich kompetencji w tym zakresie, Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich zaskarżył tą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zarzucając istotne i rażące naruszenia przez organ stanowiący Gminy:

1. art. 12 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm.), powoływanej dalej jako „ustawa przeciwalkoholowa”), polegające na niewypełnieniu delegacji ustawowej, poprzez faktyczne zaniechanie określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy;

2. art. 12 ust. 4 i art. 14 ust. 1-6 tej samej ustawy, poprzez przekroczenie – w § 1 uchwały – ustawowych uprawnień określając, że sprzedaż alkoholu może mieć miejsce w punktach „dostępnych dla klientów, warunkujących bezpieczeństwo i spokój mieszkańców”;

3. art. 12 ust. 2 tej samej ustawy, poprzez wprowadzenie (bez legitymacji prawnej) zapisu w § 4 uchwały, na mocy którego Wójt Gminy może odstąpić od ogólnie przyjętych zasad, jeśli wymienione w tym paragrafie podmioty wyrażą się pozytywnie o usytuowaniu miejsc sprzedaży alkoholu;

4. art. 12 ust. 2 tej samej ustawy, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w zakresie zapisów przyjętych w § 2, § 3, § 5 i § 6 uchwały, odnoszących się do nie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w określonych miejscach.

Na kanwie tak sformułowanych zarzutów skarżący podmiot zażądał stwierdzenia w całości uchwały podanej kontroli Sądu w niniejszej sprawie.

III

W odpowiedzi strona przeciwna wniosła o uwzględnienie skargi w całości, uznając ją za w pełni zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

IV

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (jednolity tekst: Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; jednolity tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., zwanej w dalszych wywodach – skrótowo – „p.p.s.a.”).

Ani prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515, przywoływana dalej jako „u.s.g.”) nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylecia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie jednak z art. 91 ust. 4 tej samej ustawy, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Oba przywołane przepisy wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarzą-

dzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, a także wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjętego aktu.

W świetle przytoczonych zasad kontroli sądownoadministracyjnej aktów organów gminy, skarga zasługiwała w całości na uwzględnienie.

V

1. Zaskarżony akt prawa miejscowego został podjęty na podstawie delegacji wynikającej z art. 12 ust. 2 ustawy przeciwalkoholowej, stosownie do którego: *„Rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.”* Kompetencje rady zostały zatem ograniczone wyłącznie do kwestii wskazanych w cytowanym przepisie.

2. W § 1 uchwały zakwestionowanej przez Prokuratora Rejonowego przyjęto zapis, wedle którego: *„Sprzedaż napojów alkoholowych prowadzić mogą punkty usytuowane w miejscach dostępnych dla klientów, warunkujących bezpieczeństwo i spokój mieszkańców.”*

W takim sformułowaniu przepisu uchwały trafnie upatruje skarżący – z powołaniem się na orzecznictwo sądów administracyjnych – przekroczenia granic upoważnienia przewidzianego w art. 12 ust. 2 ustawy przeciwalkoholowej. Przepis ten nie dopuszcza bowiem możliwości określania (wskazywania) warunków, jakie powinny spełniać miejsca sprzedaży bądź podawania napojów alkoholowych, umożliwiając wyłącznie sformułowanie reguł, jakie powinny być zachowane przy lokalizowaniu takich punktów. Wymogi dotyczące zezwoleń na sprzedaż i podawanie alkoholu zostały przecież określone przez samego centralnego prawodawcę w przepisach art. 18 do art. 186 samej ustawy. Normatywnych zakazów dotyczą z kolei rozwiązania przewidziane w art. 14 ust. 1–6 ustawy przeciwalkoholowej.

W konsekwencji należy się w pełni zgodzić z oceną strony skarżącej, iż formułując treść § 1 uchwały Rada Gminy przekroczyła zakres przewidzianego tam dla niej upoważnienia.

3. Przepisowi § 2 tej samej uchwały nadano następujące brzmienie: *„Placówki handlowe i gastronomiczne, które są usytuowane w pobliżu szkół i obiektu kultu religijnego mogą otrzymać zezwolenie po uzyskaniu pozytywnej opinii Rad Sołeckich, Rad Parafialnych, Policji oraz innych organizacji działających na terenie danego sołectwa.”*

Przekroczenie granic delegacji przewidzianej w art. 12 ust. 2 ustawy przeciwalkoholowej jest w tym przypadku bezdyskusyjne. Akt podejmowany na podstawie tego przepisu nie może bowiem regulować (w istocie zaś – liberalizować, względem postanowień ustawowych) wymagań, od spełnienia których uzależnione jest uzyskanie zezwoleń na sprzedaż (podawanie) napojów alkoholowych. To wyłączna domena ustawodawcy centralnego (a nie lokalnych władz samorządowych).

4. Identyczne zarzuty i zastrzeżenia wypada sformułować pod adresem § 3 uchwały, w którym przewidziano szereg zakazów wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wspomniano już, iż sam ustawodawca wskazał stosowne wyłączenia w art. 14 ust. 1–6 ustawy przeciwalkoholowej.

5. Przepis § 4 uchwały przewiduje, iż: *„Wójt Gminy może odstąpić od ogólnie przyjętych zasad, jeżeli prowadzenie sprzedaży zgodnie z opinią Rad Sołeckich, Sołtysów, Rad Parafialnych itp. nie spowoduje zakłócenia w funkcjonowaniu działalności instytucji i organizacji mieszczących się w ww. obiektach i pobliżu nich (centralne położenie obiektów na wsiach).”* Upoważnienie, o którym mowa – nie dość, że nie mieści się w ogóle w ramach delegacji z art. 12 ust. 2 ustawy przeciwalkoholowej – jest wręcz sprzeczne tymi przepisami ustawy przeciwalkoholowej, które precyzyjnie określają tryb udzielania zezwoleń. Możliwość „odstąpienia od ogólnie przyjętych zasad” w tym zakresie przez organ wykonawczy gminy jest ewidentnie bezprawne, jako nie znajdujące oparcia w jakimkolwiek przepisie ustawy przeciwalkoholowej.

6. W § 5 i w § 6 uchwały Rada przewidziała dalsze zakazy wydawania zezwoleń alkoholowych w placówkach gastronomicznych bez sanitariatów (§ 5) i w dyskotekach (§ 6). Sformułowanie tego rodzaju zakazów nie mieści się z pewnością w zakres kompetencji wynikającej z art. 12 ust. 2 ustawy przeciwalkoholowej. Trzeba ponownie zwrócić dodatkowo uwagę na to, iż stosowne zakazy zostały określone przez legislatora w art. 14 ust. 1–4 tej samej ustawy.

7. Pozostałe przepisy uchwały (§§ 7-10) dotyczą: wykonania uchwały, utraty mocy poprzedniej uchwały regulującej tożsamą problematykę oraz miejsce i czasu publikacji nowej uchwały (stanowiącej przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie).

VI

W świetle wywodów zawartych w V drugiej części niniejszego uzasadnienia, nie można skutecznie zakwestionować twierdzenia, iż zapisy przyjęte w §§ 1-6 skontrolowanej przez Sąd uchwały pozostają w oczywistej sprzeczności z postanowieniem art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, wedle których także organy stanowiące jed-

nostek samorządu terytorialnego zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa, w szczególności z zachowaniem granic upoważnień zawartych w ustawie (przy ustanawianiu aktów prawa miejscowego). Uchybienie normom ustawy zasadniczej należy niewątpliwie kwalifikować jako istotne naruszenie prawa, co obligowało skład orzekający do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 p.p.s.a.

Pozostałe zapisy uchwały (§§ 7-10) nie naruszają co prawda prawa, lecz same, bez postanowień merytorycznych pomieszczonych w §§ 1-6, pozostają przecież bez jakiegokolwiek znaczenia.

W konkluzji wypada stwierdzić, iż skarga znajdowała pełne uzasadnienie.