



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 marca 2016 r.

Poz. 1592

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 802/15 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 Miejskiej w Bardzie  
z dnia 4 grudnia 2002 r. nr II/13/2002  
w przedmiocie ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Bardo miejsc  
sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.**

## Uzasadnienie

### I

W dniu 4 grudnia 2002 r. Rada Gminy w Bardzie podjęła uchwałę nr II/13/ 2002 w sprawie ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Bardo 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. 2 tej samej ustawy, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w zakresie zapisów przyjętych w § 1 uchwały, odnoszących się do 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 oddalenie skargi w całości, uznając zakwestionowaną uchwałę za jasną i zgodną z prawem.

### 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 uchylenia 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 orzecnictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie 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 sądowoadministracyjnej 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. Merytoryczne postanowienia pomieszczone zostały wyłącznie w § 1 uchwały zakwestionowanej przez Prokuratora Rejonowego, gdzie przyjęto zapis w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady usytuowania na terenie Gminy Bardo miejsc sprzedaży podawania napojów alkoholowych: 1. Oprócz miejsc wymienionych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie wydaje się zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych również: a/ na terenie placów targowych b/ na terenie placówek służby zdrowia c/ na terenie obiektów kultu religijnego d/ na terenie obiektów sportowych i innych terenów rekreacyjnych – zakaz nie dotyczy sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na podstawie udzielonego jednorazowego zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych podczas zorganizowanych imprez, odbywających się na wolnym powietrzu.*”

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 wprowadzania zakazów wydawania zezwoleń alkoholowych. Umożliwia natomiast – wyłącznie! – pozytywne sformułowanie reguł (zasad), jakie powinny być zachowane przy lokalizowaniu takich punktów. Wymogi dotyczące zezwoleń na sprzedaż i podawanie alkoholu zostały przecież określone przez samego centralnego prawotwórcę 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. Pozostałe przepisy uchwały (§§ 2-4) 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 skontrolowanej przez Sąd uchwały pozostają w oczywistej sprzeczności z postanowieniem art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, wedle których także organy stanowiące jednostek 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.

Zasadnie też zarzucił Prokurator Rejonowy, iż organ stanowiący Gminy uchylił się w istocie od ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, mimo że był do tego zobowiązany na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy przeciwalkoholowej, przepisu, na podstawie którego poddany kontroli Sądu akt prawa miejscowego został podjęty.

Pozostałe zapisy uchwały (§§ 2-4) nie naruszają co prawda prawa, lecz same, bez postanowień merytorycznych pomieszczonych w § 1, pozostają przecież bez jakiegokolwiek znaczenia.

W konkluzji wypada stwierdzić, iż skarga znajdowała pełne uzasadnienie.