



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 października 2012 r.

Poz. 3137

WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 245/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 19 czerwca 2012 r.

w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Janowie Lubelskim na uchwałę Rady Gminy Dzwola z dnia 30 marca 2011 r. nr VII/49/2011 w przedmiocie określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak

Sędziowie SO del. Robert Hałabis, WSA Ewa Ibrom (sprawozdawca)

Protokolant: Starszy referent Radosław Kot

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 19 czerwca 2012 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Janowie Lubelskim

na uchwałę Rady Gminy Dzwola

z dnia 30 marca 2011 r. nr VII/49/2011

w przedmiocie określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Dzwola podjęła w dniu 30 czerwca 2011 r. uchwałę Nr VII/49/2011 w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Dzwola miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 12 ust. 1 i 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 miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży winny być usytuowane w odległości co najmniej 10 m od kościołów, cmentarzy, szkół i przedszkoli (§ 1 ust. 1 uchwały) oraz określiła, że odległość o której mowa w ust. 1 mierzona jest najkrótszą drogą od wejścia na teren obiektu chronionego do wejścia do punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (§ 1 ust. 2 uchwały). W § 2 uchwały uchylone zostały wcześniejsze uchwały Nr XV/82/97 z dnia 14 sierpnia 1997 r. oraz Nr IV/16/99 z dnia 18 lutego 1999 r., które określały zasady usytuowania na terenie gminy miejsc oraz warunki sprzedaży napojów alkoholowych).

Na powyższą uchwałę Nr VII/49/2011 Prokurator Rejonowy w Janowie Lubelskim wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Skarżący zarzucił naruszenie przepisów preambuły oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a także naruszenie § 131 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) polegające na nie sporządzeniu uzasadnienia zaskarżonej uchwały. Skarżący zarzucił ponadto naruszenie § 126 w zw. z § 141 i 143 załącznika cytowanego powyżej rozporządzenia polegające na uchyleniu nieobowiązujących, uchylonych uchwał Rady Gminy. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, iż zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem ponieważ już z samej Preambuły i przepisów ogólnych do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika, iż organy państwa i jednostek samorządowych mają podejmować działania ograniczające spożywanie napojów alkoholowych. Rada Gminy uchwalając przepisy dotyczące usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych powinna mieć na uwadze cel ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, który ogranicza swobodę uchwałodawczą w tym zakresie. Przyjęcie przez Radę Gminy odległości 10 m pomiędzy punktem sprzedaży i podawania napojów alkoholowych a obiektem chronionym spowoduje, że punkt taki może znajdować się w najbliższym sąsiedztwie od obiektów chronionych. Ponadto skarżący wskazał, że zaskarżona uchwała nie zawiera uzasadnienia, co jest niezgodne z „Zasadami techniki prawodawczej” i uniemożliwia ocenę jej legalności. Jako naruszenie „Zasad techniki prawodawczej” skarżący wskazał także, iż Rada Gminy uchyliła nieobowiązujące uchwały uchylone wcześniejszą uchwałą.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Dzwola wniosła o jej oddalenie, podnosząc, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie określa odległości pomiędzy miejscem sprzedaży i podawania napojów alkoholowych a obiektami chronionymi, a zatem kompetencje w tym zakresie posiada Rada Gminy. W ocenie Rady brak uzasadnienia uchwały nie powoduje jej nieważności, a jest jedynie istotnym naruszeniem procedury podejmowania uchwał. Co zaś tyczy się zarzuczonego naruszenia „Zasad techniki prawodawczej” w zakresie uchylenia nieobowiązujących już uchwał, nie jest to podstawa do stwierdzenia nieważności całej uchwały, a co najwyżej jej odpowiedniego paragrafu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Ocena zgodności z prawem uchwały Rady Gminy Dzwola z dnia 30 czerwca 2011 r. Nr VII/49/2011 w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Dzwola miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wymaga rozwiązania konfliktu dwóch wartości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie III SA/Lu 337/09).

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).

Rada Gminy Dzwola, wskazując na odpowiednie przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości twierdzi, iż są one sformułowane na tyle szeroko, że dają gminie dużą swobodę w zakresie ustalania zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu. Z kolei zdaniem Prokuratora swoboda gminy w omawianym zakresie jest ograniczona koniecznością realizacji celów określonych w ustawie. Należy w związku z powyższym zauważyć, 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 nie zgodzić się ze skarżącym, że uchwalając zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych rada gminy nie ma pełnej swobody. Swobodę tę ogranicza 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 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 powstrzymywanie się od spożywania alkoholu, ograniczanie dostępności alkoholu oraz zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w powołanym wyżej wyroku w sprawie 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; Glosa 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 powstrzymywanie się od spożywania alkoholu.

Swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest zatem ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Tworzenie takich zasad, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa. Odnosząc te uwagi do uchwały Rady Gminy Dzwola z dnia 30 czerwca 2011 r. nr VII/49/2011 stwierdzić należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do naruszenia przez gminę obowiązku realizacji zadań, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy. Przyjęta przez Radę Gminy Dzwola odległość 10 m od obiektów chronionych oznacza bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z takimi obiektami, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. 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).

Jak wynika z przytoczonych przepisów 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. Wskazać również należy, iż słuszny jest zarzut skarżącego dotyczący braku uzasadnienia zaskarżonej uchwały. Z § 1 uchwały wynika, że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych winny być usytuowane w odległości co najmniej 10 m od wymienionych w uchwale miejsc chronionych. Uzasadnienie uchwały wyjaśniłoby dlaczego Rada Gminy ustaliła taką odległość, jakim względami się kierowała. Ponadto zauważyć należy, że na Radzie Gminy spoczywał obowiązek 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 nie pozwala ocenić jakimi względami kierowali się radni zmieniając odległości usytuowania punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych. Brak uzasadnienia uchwały uniemożliwia ocenę jej legalności. 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 szczególności protokołu z posiedzenia Rady, na którym podjęto zaskarżoną uchwałę nie wynika, jakie przyczyny zadecydowały o zmianie dotychczasowych zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, określonych w poprzednio obowiązującej uchwale Rady Gminy Dzwola.

Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, liczba punktów sprzedaży alkoholu na terenie gminy, ustalana przez radę gminy na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy 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. Z protokołu posiedzenia Rady nie wynika, by Rada - podejmując decyzję o zmniejszeniu odległości punktów sprzedaży i podawania alkoholu od miejsc chronionych, w szczególności szkół i przedszkoli - miała na względzie ustalenia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jak wykazano wyżej uchwała ta narusza przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wprowadzając rozwiązania niedające się pogodzić z celami ustawowymi, a ponadto nie zawiera uzasadnienia. Należy również zwrócić uwagę na wadliwość § 2 zaskarżonej uchwały, polegającą na uchyleniu uchwał już nieobowiązujących.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 p.p.s.a.

O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały Sąd orzekł na podstawie art. 152 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.