



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 lutego 2014 r.

Poz. 912

WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 335/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 24 września 2013 r.

w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Janowie Lubelskim na uchwałę Rady Gminy Dzwola z dnia 27 czerwca 2012 r. nr XVII/101/2012 w przedmiocie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Grzegorz Wałęjko (sprawozdawca)

Sędziowie WSA Jerzy Drwał, WSA Ewa Ibrom

Protokolant Asystent sędziego Radosław Kot

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 24 września 2013 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Janowie Lubelskim

na uchwałę Rady Gminy Dzwola

z dnia 27 czerwca 2012 r. nr XVII/101/2012

w przedmiocie ustalenia 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 27 czerwca 2012 r. uchwałę Nr XVII/101/2012 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591, ze zm.) oraz na art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.) Rada ustaliła, że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Dzwola nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 15 m od szkół, przedszkoli, kościołów oraz cmentarzy. Rada Gminy określiła, że odległość o której wyżej mowa mierzona jest najkrótszą drogą dojścia od wejścia lub wyjścia z terenu obiektu chronionego do wejścia do punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W uzasadnieniu uchwały Rada Gminy wskazała, że według jej oceny, przyjęcie odległości 15 m między miejscami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz miejscami chronionymi nie stoi w sprzeczności z celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz jest zgodne z celami Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz

Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2012. W każdym razie przyjęcie takiej odległości nie spowoduje wzrostu sprzedaży i spożycia napojów alkoholowych na terenie Gminy Dzwola.

Na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy w Janowie Lubelskim złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

Skarżący, nawiązując do preambuły do ustawy, zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, to jest art. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W uzasadnieniu skargi Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że zaskarżona uchwała została podjęta po stwierdzeniu nieważności wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie III SA/Lu 245/12 poprzedniej uchwały Rady Gminy Dzwola z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Dzwola miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Sąd podzielił wówczas stanowisko skarżącego, że odległość 10 m miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od miejsc chronionych oznacza bardzo bliskie bezpośrednie sąsiedztwo, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu

Zdaniem Prokuratora Rejonowego, powołującego się na orzecznictwo sądów administracyjnych, zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem, ponieważ już z samej preambuły do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, z jej tytułu oraz z art. 1 i 2 ustawy wynika, że 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 uchwalodawczą w tym zakresie. Zwiększenie w przedmiotowej uchwale przez Radę Gminy odległości z 10 m do 15 m, zdaniem skarżącego nie spowodowało realizacji obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu i wyeliminowania miejsc chronionych z bezpośredniego sąsiedztwa miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Dzwola wносиła o jej oddalenie, podnosząc, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie precyzuje, w jaki sposób rada gminy powinna określać zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży alkoholu, jak też nie stawia szczegółowych wymogów w tym zakresie. Wobec tego rada gminy ma pewien zakres swobody pozostawiony jej uznaniu. Rada Gminy zgodziła się, że nie ma w tym względzie pełnej swobody, bowiem ogranicza ją konieczność realizacji celów i zadań publicznych, określonych w preambule oraz w art. 1 i 2 ustawy (między innymi ograniczenie dostępności do alkoholu i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożycia). Okoliczności te jednak Rada Gminy w jej ocenie uwzględniła podejmując zaskarżoną uchwałę. Rada Gminy ponadto podniosła, że określenie spornej odległości nie było celem samym w sobie, a kryterium kolizji w funkcjonowaniu punktu sprzedaży alkoholu w stosunku do obiektu chronionego zostało rozważone obiektywnie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Jak już zostało to wskazane w poprzednim wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie stwierdzającym nieważność wcześniejszej uchwały Rady Gminy Dzwola w sprawie określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (wyrok z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie III SA/Lu 245/12, SIP Lex nr 1219415), a także w wyroku WSA w Lublinie z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie III SA/Lu 337/09, SIP Lex nr 584140, ocena zgodności z prawem uchwały rady gminy w sprawie określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wymaga rozwiązania konfliktu dwóch wartości.

Po jednej stronie leży konieczność ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gwarantowanej przepisami Konstytucji (art. 15, 16, 165) i wiążącej Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (art. 4), podpisanej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. - Dz. U. z 1994 r. 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 stanowieniu 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).

Rozwiązywanie tego i innych konfliktów wartości jest możliwe, ponieważ samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest nieograniczona. Przyjęta w Konstytucji RP i w ustawach samorządowych konstrukcja samorządu terytorialnego, opierająca się na zasadzie decentralizacji nie oznacza niczym nieskrępowanej autonomii władz samorządowych, lecz swobodę działania w granicach wyznaczonych prawem. Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 4 ust. 2 stanowi wprawdzie, że 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.

Prawidłowe jest stanowisko skarżącego, że uchwalając zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych rada gminy nie ma pełnej swobody. Przyznaje to zresztą w odpowiedzi na skargę Rada Gminy Dzwola, dostrzegając, że konieczność realizacji celów i zadań publicznych, określonych w preambule oraz art. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (między innymi ograniczenie dostępności do alkoholu i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożywania) w sposób istotny ogranicza tę swobodę.

W preambule ustawodawca wskazał na główny cel i przedmiot ochrony oraz wiodącą dyrektywę interpretacyjną przepisów wspomnianej ustawy stwierdzając, że życie obywateli w trzeźwości jest niezbędnym warunkiem moralnego i materialnego dobra Narodu. Jak wynika z art. 1 cel ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi 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 między innymi 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.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, zawartym w powołanym wyżej wyroku z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie III SA/Lu 337/09, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi 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 tę ostatnią okoliczność zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 stycznia 1995 r. w sprawie SA/Kr 2937/94 (OSP 1996/2/25, SIP Lex nr 893830), 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. w sprawie II SA 2792/95 (Głosa 1996/11/30, SIP Lex nr 25743) 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, to jest między innymi ograniczenia dostępności alkoholu i tworzenia warunków motywujących powstrzymywanie się od spożywania alkoholu.

Można zatem stwierdzić, że swoboda 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 i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Tworzenie takich zasad, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa (vide: wymieniony wcześniej wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie III SA/Lu 245/12).

Odnosząc te uwagi do zaskarżonej uchwały Rady Gminy Dzwola z dnia 27 czerwca 2012 r. 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 15 m od obiektów chronionych oznacza bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z takimi obiektami, co w oczywisty sposób klóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich.

Zwrócić należy uwagę, że zaskarżona uchwała podjęta została zaledwie kilka dni po stwierdzeniu przez WSA w Lublinie wyrokiem z dnia 19 czerwca 2012 r. nieważności poprzedniej uchwały Rady Gminy Dzwola, która przewidywała odległość 10 m między miejscami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz miejscami chronionymi. Zmiana dokonana przez Radę Gminy Dzwola przez zwiększenie odległości z 10 m do 15 m nie ma jakościowo istotnego znaczenia. Wprawdzie odległość została zwiększona aż o 50 %, ale obydwie te odległości są bardzo małe i praktyczna różnica między nimi, jeżeli chodzi o rzeczywiste znaczenie odległości z punktu widzenia dostępności miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w stosunku do miejsc chronionych jest nieistotna. Można nieco upraszając stwierdzić, że punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych znajdujące się zarówno w odległości 10 m jak i 15 m od miejsc chronionych są tak samo łatwo dostępne. Dodać także należy, że odległość 15 m przy przyjętym w uchwale sposobie mierzenia odległości (najkrótszą drogą dojścia od wejścia lub wyjścia z terenu obiektu chronionego do wejścia do punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych) pozwala na usytuowanie punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych np. naprzeciwko lub niemal naprzeciwko okien szkoły lub przedszkola po drugiej stronie drogi lub ulicy. Tym bardziej jest zatem widoczna sprzeczność uchwały z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich.

Należy mieć na uwadze, że 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 i przeciwdziałaniu alkoholizmowi).

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.

Słusznie zauważył Prokurator Rejonowy, że samo uzasadnienie zaskarżonej uchwały wskazuje, że nie realizuje ona celu z art. 1 i art. 2 ustawy w postaci ograniczenia spożycia napojów alkoholowych. W uzasadnieniu uchwały wskazano bowiem, że przyjęcie odległości 15 m nie stoi w sprzeczności z celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz nie spowoduje wzrostu sprzedaży i spożycia napojów alkoholowych na terenie Gminy Dzwola. Tymczasem celem ustawy nie jest tylko przeciwdziałanie wzrostowi sprzedaży i spożycia napojów alkoholowych. Cel ten jest dalej idący. Chodzi bowiem o ograniczanie spożycia napojów alkoholowych.

Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki, zaliczony do standardów demokratycznego państwa prawnego, jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej.

Ograniczenie się w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały do stwierdzenia, że przyjęcie odległości 15 m nie stoi w sprzeczności z celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz nie spowoduje wzrostu sprzedaży i spożycia alkoholu na terenie gminy z pewnością nie spełnia powyższych standardów. Jest tak tym bardziej, że argument pierwszy okazuje się jedynie nieuzasadnioną deklaracją

i nie jest prawdziwy, zaś argument drugi wskazuje – jak wcześniej wyjaśniono – że w istocie cel ustawy w postaci dążenia do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych nie jest urzeczywistniony.

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. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały ograniczono się tylko do stwierdzenia, że przyjęcie odległości 15 m zgodne jest z celami Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2012 r. obowiązującym na terenie Gminy Dzwola. Należy jednak stwierdzić, że takie odwołanie się do zgodności działania z celami Gminnego Programu jest jedynie gołosłowną deklaracją. Brak jest bowiem w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały skonkretyzowania, z odniesieniem się do poszczególnych postanowień Gminnego Programu, na czym ta zgodność polega. Analiza dołączonego do akt sprawy wspomnianego Programu nie pozwala na stwierdzenie takiej zgodności, szczególnie z celami głównymi Programu (zapobieganie powstawaniu nowych problemów alkoholowych i narkomani oraz zmniejszenie rozmiaru problemów aktualnie występujących), ani z celami szczegółowymi (zwiększenie stabilności i bezpieczeństwa środowiska rodzinnego w związku z nadużywaniem napojów alkoholowych i narkotyków, przemocą w rodzinie; profilaktyka w zakresie wszelkiego rodzaju uzależnień skierowana do dzieci i młodzieży oraz osób dorosłych; podnoszenie świadomości społecznej o mechanizmach uzależnień jak również o zjawisku przemocy w rodzinie i sposobach radzenia sobie z tymi problemami).

W świetle art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei zgodnie z art. 147 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), dalej powoływanej jako 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.

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.