

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 07 września 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Donata Starosta
Sędziowie		WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.) WSA Anna Jarosz
Protokolant		st.sekr.sąd. Justyna Frankowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 07 września 2011 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Gnieźnie
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 05 września 2007 r. nr XI/60/07
w przedmiocie skargi na uchwałę Rady Miasta i Gminy Czarniejewo w przedmiocie
ustalenia liczby punktów sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów
alkoholowych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym § 2 pkt 2



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Frankowska
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Skargą z dnia 26 maja 2011 r. (sygn. Pa 40/11) Prokurator Rejonowy w Gnieźnie (dalej „Prokurator” lub „skarżący”) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu uchwałę Nr XI/60/07 Rady Gminy Czarniejewo z dnia 5 września 2007 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5 promila alkoholu, przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży oraz w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Gminy Czarniejewo (dalej: „Uchwała”) – w części obejmującej jej § 2 pkt 2. Wskazany przepis § 2 Rada Gminy Czarniejewo (dalej „Rada” lub „organ”) określiła, że wszystkie punkty sprzedaży napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 100 m od kościołów i innych obiektów kultu religijnego oraz szkół i innych placówek oświatowo – wychowawczych (pkt 1), zaś odległość, o której mowa (w pkt 1) mierzona jest w linii prostej pomiędzy wejściem do obiektu chronionego, a wejściem do placówki prowadzącej sprzedaż napojów alkoholowych na wynos lub na miejscu.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej części Uchwały zarzucając jej naruszenie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.; dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”, w skrócie „u.w.t.”) poprzez sprzeczne z założeniami tej ustawy, nieprecyzyjne i skutkujące całkowitą dowolnością na etapie stosowania prawa miejscowego określenie sposobu mierzenia odległości pomiędzy obiektami uznanymi za chronione, a punktami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Uzasadniając skargę Prokurator wskazał, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości deklaruje w swych założeniach i realizuje w konkretnych regulacjach ustawowych potrzebę ograniczenia dostępności alkoholu, tworzenia warunków motywujących powstrzymanie się od spożywania alkoholu i ochrony obiektów uznanych za szczególnie istotne ze społecznego punktu widzenia. W takim duchu i zgodnie z naczelnymi założeniami wspomnianej ustawy winny być tworzone przez organy gminy przepisy prawa miejscowego. W świetle art. 12 ust. 2 u.w.t. rada gminy jest uprawniona do ustalenia minimalnych odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od niektórych obiektów. Zaskarżony przepis § 2 pkt 2 Uchwały tego kryterium nie

spełnia, albowiem jego zapisy są nieprecyzyjne i skutkują całkowitą dowolnością na etapie stosowania prawa. Przyjęty w Uchwale sposób mierzenia odległości pomiędzy wejściem do obiektu chronionego, a wejściem do placówki prowadzącej sprzedaż napojów alkoholowych „w linii prostej” nie odwołuje się do pojęć ustawowych zawartych w innych ustawach, np. w ustawie o drogach publicznych, ustawie o ruchu drogowym, Prawie budowlanym, jak również nie zostało zdefiniowane w samej uchwale. Tym samym pojęcie „w linii prostej” pozwala na całkowitą dowolność interpretacyjną, ponieważ jest wysoce nieprecyzyjne dla pełnienia funkcji wyznacznika odległości pomiędzy dwoma punktami znajdującymi się na owych ciągach komunikacyjnych. W ocenie Prokuratora w szczególności z pojęcia tego nie sposób wyprowadzić wymagań technicznych, jakim winna ona odpowiadać, a także ustalić jej statusu prawnego, w tym w szczególności własnościowego. Powołując się na orzeczenie sądu administracyjnego Prokurator wskazał, że odległości pomiędzy punktami sprzedaży napojów alkoholowych a obiektami o szczególnym znaczeniu winny być mierzone wzdłuż osi dróg publicznych, przy których są one usytuowane. Powyższe wyklucza mierzenie w linii prostej, albowiem może się zdarzyć, że linia prosta będzie przebiegać przez teren nieruchomości należących do osób prywatnych. Przyjęcie dróg publicznych za podstawę dla dokonania rzeczonych pomiarów odległości jest spójne z przepisami ustawy o drogach publicznych, a nadto usuwa wątpliwości jakie mogą wyniknąć w praktyce.

W odpowiedzi na skargę Rada wskazała, iż co do zasady zgadza się ze skargą Prokuratora, jednak uchylenie zakwestionowanego przez Prokuratora przepisu uchwały może nastąpić najwcześniej na sesji w dniu 31 sierpnia 2011 r. Z uwagi na powyższe, Rada wniosła o nierozpatrywanie sprawy do tego czasu.

Pismem dnia 5 września 2011 r. Rada przesłała do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu uchwałę Rady nr IX/61/11 z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XI/60/07 Rady z dnia 5 września 2007 r., wyrażając zgodę na ewentualne cofnięcie skargi. Zgodnie z uchwałą z dnia 31 sierpnia 2011 r. § 2. ust. 2 Uchwały otrzymuje brzmienie: „Odległość, o której mowa w ust. 1 mierzona jest pomiędzy wejściem do obiektu chronionego, a wejściem do placówki prowadzącej sprzedaż napojów alkoholowych na wynos lub na miejscu, wzdłuż osi dróg publicznych, przy których te obiekty są usytuowane.”

Na rozprawie w dniu 7 września 2011 r. Prokurator, po zapoznaniu się z treścią pisma organu z dnia 5 września 2011 r. oraz tekstem uchwały z dnia 31 sierpnia 2011 r. oświadczył, iż wnosi i wywodzi jak w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracji zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja”) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych aktów tych organów i ich związków, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze – w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przystępując do tak rozumianej kontroli zaskarżonej uchwały Sąd ustalił, co następuje.

Jak wynika z części wstępnej analizowanego aktu, podstawę prawną jego uchwalenia stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej – u.s.g.) oraz art. 12 ust. 1 i 2 u.w.t. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym

Województwa Wielkopolskiego (Wielk.2007.148.3250) i weszła w życie z dniem 31 października 2007 r.

Godzi się zauważyć, że ustawodawca nie przesądził *expressis verbis* charakteru prawnego uchwały podejmowanej przez radę gminy na podstawie art. 12 ust. 1 lub 2 u.w.t. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, iż jest ona aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ustanowione przez ustawowo określony organ administracji. Pogląd ten jest powszechnie przyjmowany tak w orzecznictwie sądów administracyjnych (por.: wyrok NSA z dnia 21.12.1993 r., SA/Wr 1739/93, OwSS 1995/4/142; wyrok WSA w Warszawie z dnia 05.07.2005 r., VI SA/Wa 2256/04, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępna na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: „CBOSA”), jak i w doktrynie (por.: I Skrzydło-Niżnik [w:] I Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Zakamycze 2002, teza 2 do art. 12; R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, Rzeszów 2003, s. 134 i 137). Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tej uchwały należy stwierdzić, iż zalicza się ona do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej.

W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji) nie ulega wątpliwości, iż akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej cechy zaskarżonej Uchwały jako aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym należy stwierdzić, iż postanowienia takiej uchwały w szczególności nie mogą: wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30.09.2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA). W świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w związku z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy

sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Materialnoprawną podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały stanowiły przede wszystkim przepisy art. 12 ust. 1 oraz ust. 2 u.w.t., które upoważniają radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, odpowiednio: dla terenu gminy (miasta) liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży (ust. 1), a także zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (ust. 2). Zasady te zostały przez Radę uregulowane w § 2 pkt 2 Uchwały, w brzmieniu:

1. Ustala się, że wszystkie punkty sprzedaży napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 100 m od:
 - a) kościołów i innych obiektów kultu religijnego;
 - b) szkół i innych placówek oświatowo - wychowawczych.
2. Odległość, o której mowa w ust. 1 mierzona jest w linii prostej pomiędzy wejściem do obiektu chronionego, a wejściem do placówki prowadzącej sprzedaż napojów alkoholowych na wynos lub na miejscu.

Sąd zważył, iż użyte w ustawie pojęcie „linii prostej” jest wysoce nieprecyzyjne dla pełnienia funkcji wyznacznika odległości pomiędzy dwoma punktami w kontekście mierzenia odległości pomiędzy wejściem do obiektu chronionego, a wejściem do placówki prowadzącej sprzedaż napojów alkoholowych na wynos lub na miejscu. Z omawianych względów, nie negując prawa Rady do ustalenia minimalnych odległości pomiędzy punktem sprzedaży napojów alkoholowych a odpowiednim obiektem o szczególnym znaczeniu, odległości te powinny być mierzone wzdłuż osi dróg publicznych. Koresponduje to zresztą z wykonywaniem przez gminę zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, na co wskazuje przepis art. 2 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.). W świetle art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 Nr 204, poz. 2086) drogi Publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe;

drogi wojewódzkie; drogi powiatowe; drogi gminne. W myśl zaś ust. 2 powołanego wyżej artykułu ulice leżące w ciągu dróg wymienionych w ust. 1 należą do tej samej kategorii co te drogi. Przyjęcie dróg publicznych za podstawę dla ustalenia pomiarów odległości pomiędzy punktem sprzedaży napojów alkoholowych a odpowiednim obiektem o szczególnym znaczeniu, zlokalizowanych w obrębie tych dróg, jest spójne z przepisami cytowanej ustawy o drogach publicznych, a nadto usuwa wątpliwości jakie mogą w praktyce wyniknąć w omawianym zakresie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt VI SA/Wa 963/04, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie sygn. akt 858/10 dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Reasumując, ustalone przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, działającą na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, odległości pomiędzy punktami sprzedaży napojów alkoholowych a obiektami o szczególnym znaczeniu powinny być mierzone wzdłuż osi dróg publicznych.

Ze stanowiskiem takim zgodziła się zresztą sama Rada, która podjęła uchwałę nr IX/61/11 z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XI/60/07 Rady z dnia 5 września 2007 r. i wyraziła zgodę na ewentualne cofnięcie skargi. Zmiana Uchwały polegała właśnie na zmienia sposobu mierzenia odległości poprzez wprowadzenie określenie „wzdłuż osi dróg publicznych”.

W tym miejscu należy wskazać, iż zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r. sygn. akt W 5/94 „Przez uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95; zm.: z 1990 r. Nr 32, poz. 191; Nr 34, poz. 199; Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518; z 1991 r. Nr 4, poz. 18; Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428 i Nr 100, poz. 499; z 1993 r. Nr 17, poz. 78 oraz z 1994r. Nr 86, poz. 397), rozumie się również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Przewidziana w powołanym wyżej przepisie skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez

sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylene lub zmianę. (OTK 1994/2/44, LEX 25333).

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku, uwzględniając jednocześnie, iż w odniesieniu do stwierdzenia nieważności (części) Uchwały, jako aktu prawa miejscowego, nie znajduje zastosowania ograniczenie terminem rocznym, o którym mowa w art. 94 ust. 1 u.s.g.

Sąd odstąpił od orzeczenia na podstawie art. 152 p.p.s.a., że zaskarżona uchwała w części objętej stwierdzeniem nieważności nie może być wykonywana (do czasu uprawomocnienia się wyroku). Podejmując takie rozstrzygnięcie Sąd miał na względzie, iż wstrzymanie na tym etapie wykonalności zakwestionowanego przepisu byłoby równoznaczne z natychmiastowym zniesieniem jakiegokolwiek ograniczenia („pasa ochronnego”) w dopuszczalności lokalizacji punktów sprzedaży alkoholu w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów „chronionych”, co z kolei byłoby trudne do zaakceptowania w świetle celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Frankowska

st. sekretarz sądowy