

**W Y R O K**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 26 maja 2011 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Marek Zalewski (sprawozdawca)

Sędziowie Sędzia WSA Ewa Ibrom,

Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak

Protokolant Sekretarz sądowy Sylwia Bałaban

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 26 maja 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Dzwola

z dnia 18 marca 2010 r. nr XXVII/187/2010

w przedmiocie usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

- 1) **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- 2) **określa, że uchwała nie podlega wykonaniu.**

*Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

**UZASADNIENIE**

W dniu 18 marca 2010 r. Rada Gminy Dzwola podjęła uchwałę Nr XXVII/187/2010 w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2010 r. Nr 91, poz. 1437). Przedmiotową uchwałę, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej jako u.s.g.) 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 ze zm. – dalej jako ustawa o wychowaniu w trzeźwości), ustalono, że „usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie Gminy Dzwola nie może znajdować się w najbliższej okolicy: 1) szkół, 2) kościołów, 3) cmentarzy.” (§ 1 ust. 1 uchwały) oraz określono, że „użyte w uchwale określenie ‘najbliższa okolica’ należy rozumieć w świetle przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi” (§ 1 ust. 2 uchwały). W skardze sądowej z dnia 14 marca 2011 r. Wojewoda Lubelski, powołując się na art. 93 ust. 1 u.s.g. wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały - jako naruszającej przepisy art. 1, art. 2, art. 12 ust. 1 i 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że przepisy ustawy wprowadzają ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie detalicznego obrotu napojami alkoholowymi, których celem realizacja sformułowanego w art. 1 i art. 2 ustawy ograniczania dostępności alkoholu. W ocenie Wojewody Lubelskiego w przedmiotowej sprawie Rada Gminy Dzwola w niewłaściwy sposób skorzystała z upoważnienia ustawowego do ustanowienia prawa miejscowego w postaci zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Treść uchwały wskazuje, iż miejsca sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w najbliższej okolicy szkół, kościołów i cmentarzy, co oznacza zdaniem

organu, że przyjęta przez Radę Gminy zasada usytuowania punktów sprzedaży lub spożywania napojów alkoholowych będzie oznaczała w wielu przypadkach niemal bezpośrednio sąsiedztwo z obiektami chronionymi. Odwołanie się do pojęcia „najbliższej okolicy”, stanowiącego sformułowanie wieloznaczne, może przyczynić się do zaprzeczenia obowiązków realizacji podstawowych celów ustawy. Wojewoda Lubelski wskazał również, że w orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, że przez usytuowanie miejsc sprzedaży, o jakim mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości należy rozumieć położenie punktów sprzedaży względem innych obiektów chronionych przez ustawę, a także uznanych przez radę gminy za zasługujące na taką ochronę. Natomiast zgodnie z art. 21 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, najbliższą okolicę punktu sprzedaży napojów alkoholowych stanowi obszar mierzony od granicy obiektu, zamknięty trwałą przeszkodą o charakterze faktycznym, taką jak krawędź jezdni, zabudowa, która ze względu na swój charakter uniemożliwia dostęp oraz kontakt wzrokowy i głosowy, mur bez przejść oraz ciek wodny bez bliskich przepraw. Z powyższej regulacji przyjętej w uchwale Rady Gminy wynika, iż miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych mogą być usytuowane zarówno w odległości np. 1 m, 10 m lub 100 m od obiektu chronionego w zależności od położenia przeszkody o której mowa w ustawowej definicji określenia „najbliższa okolica”. Organ nadzoru podniósł, że Rada Gminy powinna mieć na uwadze, przy podejmowaniu uchwały, skonstruowanie precyzyjnego określenia punktów z geometrycznego punktu widzenia, pomiędzy którymi ma następować pomiar odległości pomiędzy obiektem chronionym a punktem sprzedaży napojów alkoholowych, tj. punktem w rozumieniu art. 91 ustawy o wychowaniu w trzeźwości: „czyli sklepem branżowym ze sprzedażą napojów alkoholowych lub wydzielonym stoiskiem w innych placówkach handlowych”. Zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych w stosunku do odpowiednich obiektów o szczególnym znaczeniu, powinny być tak określone, aby odległości między tymi obiektami były ustalane nie w oparciu o bliżej nieokreślone sformułowania, lecz obiektywne mierniki pomiaru odległości, którymi są w szczególności osie dróg publicznych bądź krawędzie jezdni, łączących obiekty chronione z miejscami sprzedaży bądź miejscami podawania napojów alkoholowych. Rada Gminy powinna przewidzieć również - w dalszej kolejności - inny, weryfikowalny sposób mierzenia tej odległości, jeśli między tymi miejscami nie ma dróg publicznych. W odpowiedzi na skargę Wojewody Lubelskiego Rada Gminy Dzwola wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze stwierdzono, że art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie precyzuje, w jaki sposób rada gminy powinna określać zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży alkoholu, a w szczególności nie wskazuje, że określając te zasady należy wprowadzić zapisy o odległości w metrach pomiędzy punktem sprzedaży napojów alkoholowych, a obiektami określonymi w art. 14 ust. 1 i 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości lub precyzyjnie określić obszar, na którym obowiązuje zakaz usytuowania punktów sprzedaży podawania napojów alkoholowych. Wskazuje to na pewien zakres swobody pozostawiony uznaniu rady gminy. W ocenie Rady Gminy Dzwola kryterium położenia punktu sprzedaży napojów alkoholowych może stanowić nie tylko nasuwające się jako oczywiste kryterium odległości względem innych obiektów objętych ochroną przewidzianą w ustawie wychowaniu w trzeźwości, ale także kryterium kolizji funkcjonowaniu tych punktów w stosunku do obiektu chronionego bez względu na odległość między nimi. Określenie „najbliższa okolica” użyte w zaskarżonej uchwale, odsyła do sformułowania „najbliższa okolica”, sprecyzowanego w art. 21 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, natomiast ten sam zwrot w stosunkach przestrzennych oznacza „znajdujący się bardzo blisko”, „miejsce bardzo blisko czegoś położone”. Rada Gminy podniosła, że wbrew zarzutom skargi użycie kwestionowanego określenia w zaskarżonej uchwale nie stwarza pola do nadużyć, skoro możliwe jest wyinterpretowanie z tego przepisu uchwały jednoznacznej normy prawa miejscowego w przedmiocie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Wskazano również, że Wojewoda Lubelski w trakcie dokonywania nadzoru i kontroli w zakresie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, z tego wniossek, że uznawał, iż zaskarżona uchwała jest zgodna z prawem, uznając tym samym że sformułowanie „najbliższa

okolica” rozumiana w świetle przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest pojęciem jednoznacznym i zrozumiałym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Przedmiotem niniejszej sprawy było dokonanie oceny zgodności z prawem uchwały z dnia 18 marca 2010 r. Nr XXVII/187/2010 Rady Gminy Dzwola w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i miejsc podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Dzwola. W spornych dla rozpoznawanej sprawy ustępach § 1 stanowi ona, że usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie Gminy Dzwola nie może znajdować się w najbliższej okolicy: 1) szkół, 2) kościołów, 3) cmentarzy” (ust. 1), oraz, że „użyte w uchwale określenie „najbliższa okolica” należy rozumieć w świetle przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi” (ust. 2). Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Jednocześnie ustanowiono 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). Ponadto w ustawie przewidziano dalsze zakazy odnoszące się do sprzedaży napojów alkoholowych, m. in. na ulicach, placach i w parkach, różnicując nadto dopuszczalność sprzedaży alkoholu w odniesieniu do jego zawartości procentowej (art. 14 ust. 2a-5). W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (art. 14 ust. 6). Zakres i treść uchwał prawa miejscowego uwarunkowane jest normami zawartymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte każdorazowo w ustawie dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Przy ocenie zaś aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko przepisów ustawy, zawierających delegację do jego stanowienia, lecz również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Uchwała Rady Gminy Dzwola z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i miejsc podawania napojów alkoholowych na terenie gminy stanowi akt prawa miejscowego, wydany w oparciu o delegację ustawową zawartą w cytowanym art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, iż przepis ten uprawnia radę gminy jedynie do określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, przez co należy rozumieć położenie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem innych obiektów użyteczności publicznej (jak np. szkoły, przedszkola, zakłady pracy), jak też innych obiektów, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę. Rada Gminy Dzwola ograniczyła się do wskazania, iż miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w najbliższej okolicy szkół, kościołów i cmentarzy, posługując się w tym zakresie pojęciem „najbliższa okolica” ze wskazaniem, iż należy je rozumieć w świetle przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (§ 1 uchwały). Tymczasem zgodnie z art. 21 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, określenie „najbliższa okolica” punktu sprzedaży napojów alkoholowych oznacza obszar mierzony od granicy obiektu, zamknięty trwałą przeszkodą o charakterze faktycznym, taką jak krawędź jezdni, zabudowa, która ze względu na swój charakter uniemożliwia dostęp oraz kontakt wzrokowy i głosowy, mur bez przejść oraz ciek wodny bez bliskich przepław. Podkreślić należy, że uchwała rady gminy, wydana na podstawie omawianego upoważnienia, nie może zawierać w sobie powtórzenia treści normatywnej zawartej we wskazanym art. 21 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ani też ograniczać się do prostego odesłania do niego.

Rada gminy powinna mieć na uwadze, że akt prawa miejscowego powinien być kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały, tak by organy stosując jego zapisy przy wydawaniu stosownych aktów administracyjnych (decyzji, zezwoleń, opinii) nie miały wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów uchwały. Sąd podziela pogląd Wojewody Lubelskiego, 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. Zostały one wyrażone w art. 1 ustawy, zgodnie, z którym organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane m.in. do podejmowania 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. W tym zakresie przytoczyć należy pogląd wyrażony w wyroku z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 337/09, iż „oczywiście samo określenie odległości punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych nie stanowi wystarczającej bariery przed negatywnymi następstwami nałogu alkoholowego, w szczególności wśród młodzieży. Ograniczanie negatywnych następstw nadmiernego spożycia alkoholu musi być jednak efektem kompleksowych działań zarówno władz publicznych, jak i podmiotów prowadzących sprzedaż alkoholu i zobowiązanych do przestrzegania wskazanych w ustawie ograniczeń”. Rada Gminy Dzwola, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w niewłaściwy sposób skorzystała z upoważnienia ustawowego do ustanowienia prawa miejscowego w postaci zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych poprzez brak określenia odległości miejsc sprzedaży napojów alkoholowych od miejsc chronionych, które w ocenie sądu, może prowadzić do różnego ich pojmowania i stosowania przez organy administracji. Ponownie stanowiąc przepisy prawa miejscowego Rada Gminy Dzwola winna mieć na uwadze po pierwsze cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości, których wyrazem oraz realizacją mają być zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży oraz podawania napojów alkoholowych. Celami tymi są: życie obywateli w trzeźwości, podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy, a nadto zadania wskazane przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Po drugie, dla realizacji powyższych zamierzeń niezbędnym pozostaje odwołanie się do obiektywnych, klarownych mierników odległości między miejscami sprzedaży i miejscami podawania napojów alkoholowych oraz miejscami chronionymi. Na marginesie wskazać należy, odnosząc się do argumentów przytoczonych w skardze sądowej, że środkiem sprawowania przez organ nadzoru kontroli nad działalnością organów samorządu terytorialnego jest m.in. uprawnienie tego organu do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych, jak i do zaskarżania aktów tych organów do sądu administracyjnego. Oba te środki nie są względem siebie konkurencyjne, a ich zastosowanie jest uwarunkowane jedynie upływem terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g. Wobec powyższego niezasadny jest zarzut strony skarżącej, że z niezakwestionowania postanowień przedmiotowej uchwały przez Wojewodę Lubelskiego w trakcie dokonywania nadzoru i kontroli w zakresie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, może zostać wyprowadzony wniosek, iż tym samym organ nadzoru uznał, że uchwała jest zgodna z prawem. Wojewoda Lubelski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. Przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń dotyczących zakresu przedmiotowego zaskarżania uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym organ nadzoru był uprawniony do wniesienia przedmiotowej skargi, a sąd administracyjny jest zobligowany do jej rozpatrzenia. W tym stanie rzeczy, ponieważ stwierdzono istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji. Punkt II wyroku znajduje uzasadnienie w art. 152 p.p.s.a.

*Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*