

Sygn. akt VI SA/Wa 1464/19



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący **Sędzia WSA** **Grażyna Śliwińska**
Sędziowie **Sędzia WSA** **Aneta Lemiesz**
 Sędzia WSA **Joanna Wegner (spr.)**

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 listopada 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Gminy Goworowo
z dnia 23 października 2018 r., nr LV/314/18
w przedmiocie ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych

- 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,**
- 2. zasądza od Rady Gminy Goworowo na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 złotych (słownie: czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Wiśniewska
referent stażysta

UZASADNIENIE

Zaskarżoną uchwałą z 23 października 2018 r. nr LV/314/18 Rady Gminy Goworowo w sprawie ograniczenia w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży dla sołectwa Goworówek ustalono w tym sołectwie takie ograniczenie w godzinach 22:00 – 6:00 (§ 1). Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy (§ 2). Uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym (§ 3). Podstawę prawną uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) oraz art. 12 ust. 4 ustawy z 26 października 1982 r. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r., poz. 2137) – wadliwie powołanej w uchwale jako ustawa nowelizująca. W motywach uchwały podano, że została ona podjęta w związku z wnioskiem mieszkańców sołectwa Goworówek o ograniczenie sprzedaży napojów alkoholowych na stacji paliw w miejscowości Goworówek.

Podjęcie uchwały poprzedzone było przeprowadzeniem awizowanych na stronie internetowej Rady Gminy Goworowo konsultacji społecznych, w zakresie ilości zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zebrano także oświadczenia Kierownika Posterunku Policji w Goworowie, Sołtysa i Rady sołectkiej i części mieszkańców Goworówka, radnej Gminy Goworowo – Barbary Fronczyk, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Goworowie, z których wynika, że pożądanym byłoby ograniczenie sprzedaży alkoholu w tym sołectwie w godzinach nocnych.

Na powyższą uchwałę Wojewoda Mazowiecki wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skarżący zarzucił organowi naruszenie art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 12 ust. 5 tej ustawy – poprzez podjęcie uchwały o ograniczeniu sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych bez zasięgnięcia opinii jednostek pomocniczych gminy oraz § 10 ust. 2 pkt 4 statutów gminy Goworowo z 27 lipca 2015 r. nr XI/40/15 – XI/84/15 poprzez uznanie, że wniosek sołtysa i rady sołectkiej wypełnia obowiązek zasięgnięcia opinii jednostek pomocniczych, podczas gdy ze statutów sołectw gminy Goworowo wynika, że kompetencję w tym zakresie posiada wyłącznie Zebranie Wiejskie.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi, wskazując że opinia jednostki pomocniczej gminy, której zaskarżona uchwała dotyczy było wystarczające do uznania, że wynikający z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi obowiązek został wypełniony. Zaakcentowano, że odbyły się konsultacje społeczne, podczas których mieszkańcy zwracali się do władz Gminy o ograniczenie sprzedaży alkoholu w nocy. Zdaniem organu w sprawie nie doszło do istotnego naruszenia prawa, a tylko takie mogłoby uzasadniać wyeliminowanie z obrotu zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżona uchwała istotnie narusza prawo w rozumieniu art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1308), zwanej dalej „p.p.s.a.” w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506).

Stanowiąca wyjątek od konstytucyjnie gwarantowanej swobody działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji RP), jej reglamentacja polega przede wszystkim na ograniczeniu dostępu do pewnych sfer aktywności przedsiębiorców oraz objęciu ich wzmożonym nadzorem władzy publicznej. Nie ulega wątpliwości, że przepisy ustanawiające wszelkiego rodzaju bariery powinny być wykładane ściśle, a korzystanie przez organy z władczych kompetencji w tym zakresie nie może nosić znamion dowolności. Do tego rodzaju ograniczeń zaliczyć należy te, które wprowadzane są przez radę gminy na podstawie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w przedmiocie ustalenia zasad obrotu alkoholem.

Wobec tego przepisy ustanawiające reguły podejmowania uchwał w tym przedmiocie wykladać należy ściśle, a towarzyszący temu formalizm rozumieć można jako przejaw troski ustawodawcy o unikanie nadużywania władztwa gminnego.

Nie ulega wątpliwości, że radzie gminy przysługuje wynikająca z art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi kompetencja do ustanowienia ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia te mogą być wprowadzane w godzinach 22:00 – 6:00. Gmina Goworowo jest zatem umocowana do podejmowania uchwał o treści takiej, jak zaskarżona.

Dopuszczalność podjęcia tego rodzaju uchwały warunkowana jest jednak wyczerpaniem procedury przewidzianej w art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przepis ten statuuje obowiązek opiniowania projektów uchwał przez jednostkę pomocniczą gminy. W sprawie niniejszej – jak celnie podnosi skarżący – przedmiotem opiniowania nie uczyniono projektu zaskarżonej uchwały, lecz kwestię ilości zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Ustalenia tego nie może zmienić fakt, że niektóre spośród stanowisk wyrażonych w analizowanej sprawie na piśmie odnosiły się – niejako samoistnie – do potrzeby wprowadzenia ograniczenia sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych. Nie została zatem spełniona podstawowa reguła formalna postępowania uchwałodawczego – proponowana treść uchwały nie została poddana opiniowaniu. W świetle § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały Rady Gminy Goworowo nr XI/51/15 z 27 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Goworówek, opiniowanie projektów uchwał powierzono wyłącznej kompetencji Zebrania Wiejskiego. Ono zatem powinno wypowiedzieć się w sprawie projektu zaskarżonej uchwały. Tylko w ten sposób spełniony zostanie wynikający z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi obowiązek zasięgnięcia opinii.

W ocenie Sądu przepis art. 12 ust. 5 ustawy nie różnicuje statusu poszczególnych jednostek pomocniczych gminy jeżeli chodzi o zakres prowadzonych konsultacji. Należy jednak przyjąć, że konsultacje te powinny odbyć się z tymi jednostkami, których treść uchwały w jakikolwiek sposób dotyczy. Obowiązek ten nie rozciąga się zatem na inne sołectwa, ale obejmuje te jednostki pomocnicze, które nie będąc sołectwami, zajmują się w swojej działalności problematyką poruszaną w uchwale. Obejmuje także inne podmioty, wskazane w osobnych przepisach prawa. Z akt sprawy nie wynika, czy w Gminie Goworowo utworzono gminną radę pożytku publicznego, stosownie do art. 41e ust. 1 i nast. ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r., poz. 688). W przypadku jej powstania, do jej kompetencji należy – w myśl art. art. 41i ust. 1 pkt 2

tej ustawy – opiniowanie projektów uchwał gminnych w przedmiocie m. in. porządku publicznego (art. 4 ust. 1 pkt 20 ustawy). Jeżeli rada istnieje, a konsultacje nie zostały z tym podmiotem przeprowadzone, ma miejsce naruszenie trybu uchwałodawczego.

Co więcej, zaskarżona uchwała nie została obudowana należyтым uzasadnieniem. Za takowe nie można uznać dwuzdaniowego wyjaśnienia, składającego się z przytoczenia podstawy prawnej oraz stanowiska mieszkańców Gminy Goworowo. Skoro podejmowana w trybie art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uchwała stanowi wyjątek od panującej w naszym systemie wolności gospodarczej, motywy jej podjęcia muszą być obiektywnie przekonujące i wskazywać na te wartości, które w konkretnym przypadku przeważają w zestawieniu z konstytucyjnie chronioną swobodą, nie naruszając zarazem jej istoty w kontekście wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej zasady proporcjonalności.

Jeżeli Rada Gminy Goworowo w przyszłości będzie planowała podjąć uchwałę o treści analogicznej, jak ta, która znalazła się w zaskarżonym akcie, obowiązana będzie wyczerpać tryb konsultacji wynikający z art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz innych odnośnych przepisach prawa. Uchwałę zaś obuduje należycie przygotowanym uzasadnieniem ze wskazaniem przyczyn ustanowienia określonego ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanej swobody obywatelskiej – wolności gospodarczej wskazując na to, które wartości w tym przypadku mają pierwszeństwo i co legło u podstaw sformułowania takiej oceny. Rada Gminy zadba także o staranność uchwały, powołując w jej podstawie prawnej precyzyjnie określony tytuł ustawy, której przepisy znalazły zastosowanie.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. O kosztach postępowania Sąd postanowił na podstawie art. 200 tej ustawy w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265), zasądzając je w wysokości odpowiadającej wskazanej w tym ostatnim przepisie wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika będącego radcą prawnym (480 złotych).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Wiśniewska
referent stażysta