



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 września 2020 r.

Poz. 3646

WYROK NR II SA/RZ 200/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 22 maja 2019 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Maciej Kobak /spr./ Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 maja 2019 r. spraw ze skarg Grażyny Skowron oraz Grzegorza Płoskonka i Marcina Kozy prowadzących działalność gospodarczą pod nazwą PHU Soplica s.c. w Rzeszowie na uchwałę Rady Miasta Rzeszowa z dnia 8 grudnia 2018 r.nr III/48/2018 w przedmiocie ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie miasta Rzeszowa I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości; II. zasądza od Rady Miasta Rzeszowa na rzecz skarżącej Grażyny Skowron kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ oraz na rzecz skarżących Grzegorza Płoskonka i Marcina Kozy prowadzących działalność gospodarczą pod nazwą PHU Soplica s.c. w Rzeszowie solidarnie kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr III/48/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r. Rada Miasta Rzeszowa (dalej w skrócie: "Rada Miasta") działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm., dalej w skrócie: "u.s.g.") oraz art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 487 z późn. zm.) wprowadziła zakaz prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych między godziną 22:00 a 6:00 we wszystkich punktach handlowych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie Osiedla Śródmieście- Północ i Osiedla Śródmieście- Południe. Powołaną uchwałą zaskarżyli: 1) Grażyna Skowron (sygn. akt II SA/Rz 200/19) oraz 2) Marcin Koza i Grzegorz Płoskoń prowadzący działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą Marcin Koza, Grzegorz Płoskoń PHU Soplica s. c. w Rzeszowie (sygn. akt II SA/Rz 201/19). W skardze Grażyny Skowron zarzucono: 1. Rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 22 Konstytucji RP w związku art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 646) przez nieuzasadnione faktycznie i prawnie naruszenie swobody działalności gospodarczej i prawa konkurencji, wobec wprowadzenia ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza lokalem przedsiębiorcy jedynie do terenu dwóch osiedli, a to Osiedla Śródmieście- Północ i Osiedla Śródmieście- Południe, podczas gdy brak jest rzeczowego uzasadnienia dla takiego ograniczenia, a ograniczenie to nie jest również uzasadnione ważnym interesem społecznym, 2. Rażące naruszenie przepisów postępowania, a to art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, poprzez uwzględnienie przy podejmowaniu uchwały niektórych tylko opinii jednostek pomocniczych gminy, a to Rad Osiedli, których nie dotyczy wprowadzany zakaz, co więcej, nie sporządzonych w formie uchwały przepisanej statutem, przy jednoczesnym nie uwzględnieniu opinii przedstawionej przez Radę Osiedla, którego dotyczy bezpośrednio zaskarżona uchwała. Zważywszy na powyższe skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i zasądzenie od Rady Miasta na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania w całości, w tym kosztów zastępstwa

adwokackiego według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła, że uprawnienie Rady Miasta do ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych w sklepach z alkoholami wynika z art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Celem tego przepisu nie można rozpatrywać w oderwaniu od celu całej ustawy, wpisującej się w rolę Państwa mającego zapobiegać patologiom związanym z nadużywaniem alkoholu. Tymczasem w żadnym przepisie tej ustawy ani też w aktach wykonawczych, nie ma wzmianki o tym, że reglamentacja sprzedaży napojów alkoholowych ma służyć zachowaniu porządku i spokoju czy bezpieczeństwa publicznego. Natomiast taki właśnie powód powzięcia zakwestionowanej uchwały wskazała Rada Miasta. Skarżąca wskazała również, że z dyskusji przeprowadzonej na posiedzeniu Rady Miasta w dniu 18 grudnia 2018 r. wynika, że powodem powzięcia takiej inicjatywy uchwałodawczej był fakt zakłócania porządku i spokoju osób zamieszkujących w sąsiedzie jednego tylko sklepu z alkoholem czynnego całą dobę, zlokalizowanego przy ul. Matejki. Ponieważ jednak w sierpniu 2018 r. Prezydent Miasta cofnął koncesję na sprzedaż alkoholu temu przedsiębiorcy, problem stanowiący przyczynek do podjęcia zaskarżonej uchwały został zlikwidowany, natomiast w stosunku do innych placówek sprzedających alkohol przez całą dobę - nigdy nie było podobnych uwag czy zastrzeżeń. Dlatego też w ocenie skarżącej reglamentacja sprzedaży alkoholu stała się już zupełnie zbędna. Następnie skarżąca podniosła, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wprowadza szereg narzędzi służących ograniczeniu swobody prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych. Narzędzia te winny być stosowane jedynie w przypadkach koniecznych i z jak największą ostrożnością, aby nadzorcze działania państwa nie zakłóciły wolnej konkurencji i zasad wolnorynkowych. Tymczasem w Śródmieściu znajduje się zaledwie 25 sklepów oferujących napoje alkoholowe do spożycia poza swoją siedzibą, z czego większość czynna jest w godzinach dłuższych niż ustalone uchwałą, część zaś ma charakter całodobowy. A zatem skala oddziaływania uchwały dotyczy bez mała 100% przedsiębiorców prowadzących sklepy z alkoholami w Śródmieściu i w znaczący sposób wpływa na ich dochodowość, albowiem ze względu na lokalizację tych placówek, znaczna część sprzedaży miała miejsce w godzinach nocnych. Ponadto doprowadza do promowania właścicieli lokali gastronomicznych, w których nieraz głównym towarem jest alkohol, w stosunku do przedsiębiorców prowadzących sklepy z alkoholem, a zatem stanowi naruszenie zasad konkurencyjności i równego traktowania podmiotów gospodarczych. Skarżąca podniosła, że niektóre ze sklepów objętych zakazem handlu w nocy znajdują się blisko granicy z innymi osiedlami, których zakaz nie dotyczy. Dochodzi zatem do sytuacji, że w odległości kilkudziesięciu metrów od sklepu objętego zakazem znajduje się sklep, w którym handel w godzinach nocnych jest realizowany. Zdaniem skarżącej nielogiczne jest przyjęcie, że osoba kupująca alkohol w sklepie w Śródmieściu będzie zakłócać spokój, podczas gdy osoba kupująca alkohol w innej części miasta, nawet nieodległej - zachowa się spokojnie. Stanowi to również przykład nierównego traktowania tych przedsiębiorców, którzy podjęli się prowadzenia działalności w reprezentacyjnej części miasta, ponosząc w związku z tym większe koszty, np. wyższe opłaty czynszowe. Skarżąca podniosła, że wobec konstytucyjnej zasady, iż ograniczenie swobody działalności gospodarczej może nastąpić jedynie na podstawie ustawy i tylko z ważnych powodów, podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miasta powinna ten powód wskazać, czego jednakże nie uczyniła. W szczególności decydując się na ograniczenie sprzedaży jedynie na dwóch osiedlach, Rada Miasta winna dokładnie i szczegółowo wykazać, że takie ograniczenie - przy zachowaniu swobody prowadzenia działalności w pozostałych dzielnicach, jest uzasadnione nadzwyczajnymi względami, albowiem prowadzi ono do zachwiania równowagi pomiędzy podmiotami gospodarczymi funkcjonującymi w tym samym mieście. Skarżąca wskazała również, że Rada Miasta wystąpiła o wydanie opinii do rad poszczególnych osiedli, jednakże poza opiniami osiedli objętych zaskarżoną uchwałą, pozostałe nie zostały podjęte w wymaganej prawem formie uchwały. Skarżąca podkreśliła, że opinie wyrażone w formie uchwały, pochodzące od Rad Osiedli Śródmieście- Północ i Śródmieście- Południe, podjęte po spotkaniu z mieszkańcami nie zostały wzięte pod uwagę, podczas gdy mieszkańcy tych osiedli wypowiedzieli się przeciw reglamentacji sprzedaży napojów alkoholowych w godzinach nocnych. W skardze Marcina Kozy i Grzegorza Płoskonja zarzucono z kolei naruszenie: 1) art. 20, art. 22, art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, poprzez naruszenie zasady równości podmiotów wobec prawa oraz swobody prowadzenia działalności gospodarczej, poprzez: a) wprowadzenie ograniczenia tylko niektórym podmiotom, które oferują do sprzedaży alkohol na terenie Miasta Rzeszowa do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach 22.00 - 6.00, w sytuacji, gdy podmioty te działają na podstawie udzielonego im zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, a których działalność gospodarcza nie stwarza zagrożenia dla zdrowia, nie powoduje też demoralizacji czy też nie powoduje naruszenia porządku i bezpieczeństwa publicznego, b) wprowadzenie przedmiotowego zakazu dotyczącego sprzedaży alkoholu wyłącznie dla wybranych podmiotów w drodze uchwały Rady Miasta, w sytuacji, gdy zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W związku z tym,

zachodzi bardzo duże prawdopodobieństwo, że art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w zakresie w jakim pozwala wprowadzić ograniczenia dla przedsiębiorców w przedmiocie sprzedaży alkoholu w drodze aktu prawa miejscowego, pozostaje niezgodny z art. 22 Konstytucji RP. Zdaniem skarżących nie ulega wątpliwości, że art. 22 Konstytucji RP pozwala na ograniczenia wolności działalności gospodarczej, jednakże tylko ze względu na ważny interes publiczny, która to przesłanka w przedmiotowej sprawie nie została spełniona, 2) art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w zw. z art. 12 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, poprzez wprowadzenie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie Osiedla Śródmieście- Północ i Osiedla Śródmieście- Południe, w sytuacji gdy Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018 stanowiący załącznik do uchwały nr LI/1121/2017 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 21 listopada 2017 r. nie przewiduje wprowadzenia regulacji dotyczącej ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu. Ponadto z przedstawionego "Programu Profilaktyki" wynika (str. 11), że liczba wykroczeń z art. 431 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zakończonych nałożeniem mandatu karnego w 2016 r. w porównaniu do roku 2015 r. spadła o ponad 50 %, liczba skierowanych spraw o ukaranie do Sądu w 2016 r. w porównaniu do roku 2015 r. spadła o ponad 50 %, jak również liczba wykroczeń zakończonych zastosowaniem środków oddziaływania poza karnego (art. 41 k.w.) w 2016 r. w porównaniu do roku 2015 spadła o ponad 50 %. W związku z czym, wskazane uzasadnienie w projekcie zaskarżonej uchwały Rady Miasta, jakoby ograniczenie godzin działalności punktów sprzedaży alkoholu było: "(...) istotnym narzędziem, pomocnym w zapewnieniu przez samorządy lokalne porządku i bezpieczeństwa, czyli jednego z najważniejszych dóbr dla mieszkańców wspólnoty samorządowej. Prowadzenie nieograniczonej czasowo sprzedaży alkoholu niejednokrotnie negatywnie wpływa na poziom bezpieczeństwa mieszkańców, w szczególności w najbliższej okolicy punktów sprzedaży alkoholu (...)" - pozbawione jest podstaw faktycznych i prawnych w tym zakresie. Jednocześnie skarżący zwrócili uwagę, że również rzekomymi powodami wprowadzenia zaskarżoną uchwałą ograniczenia w sprzedaży napojów alkoholowych, zgodnie z uzasadnieniem zaskarżonej uchwały, były powtarzające się zakłócenia porządku publicznego przy ul. Matejki w Rzeszowie, podczas gdy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych dla przedsiębiorcy prowadzącego sklep przy ul. Matejki w Rzeszowie wygasły w dniu 23 sierpnia 2018 r. W związku z tym, pozostaje pozbawione podstaw faktycznych i prawnych obciążanie konsekwencjami innych podmiotów, z uwagi na ewentualne negatywne zachowania związane ze sprzedażą alkoholu przy ul. Matejki w Rzeszowie, które obciążone podmioty nie mają wpływu, 3) art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, poprzez nie spełnienie przez organ wymogu zasięgnięcia opinii jednostki pomocniczej gminy. Przekazane opinie: Rady Osiedla Staroniwa, Rady Osiedla Paderewskiego, Rady Osiedla Bzianka, podpisane zostały jedynie przez poszczególnych przewodniczących Rad Osiedla, a tym samym są prawnie wadliwe, ponieważ nie spełniają wymogu określonego w § 14 Statutu Osiedla Miasta Rzeszowa, z uwagi na brak uchwał podjętych w przedmiocie wyrażenia opinii i które upoważniałyby poszczególnych przewodniczących Rady Osiedla do zajęcia stanowiska w ich pismach określonych, 4) art. 5a ust. 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g. w zw. z § 1 uchwały nr LXXX/1399/2010 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 31 sierpnia 2010 r. poprzez nieprzeprowadzenie konsultacji projektu zaskarżonej uchwały z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zważywszy na powyższe skarżący wniesli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały i zasądzenie od Rady Miasta na ich rzecz zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych. Skarżący wyjaśnili, że posiadają interes prawny we wniesieniu niniejszej skargi, ponieważ wprowadzone ograniczenie godzin sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie Miasta Rzeszowa - na terenie Osiedla Śródmieście- Północ i Osiedla Śródmieście- Południe, dotyczy ich bezpośrednio, ponieważ prowadzą działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej przy ul. Rynek 10 w Rzeszowie, której podstawowym przedmiotem działalności jest sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych i bezalkoholowych, tj. w miejscu objętym ograniczeniem wynikającym z zaskarżonej uchwały i posiadają aktualne zezwolenia w tym zakresie wydane przez Prezydenta Miasta Rzeszowa. W uzasadnieniu skargi skarżący wskazali, że w bliskiej odległości od granicy dzielnic objętych ograniczeniem, można dokonywać sprzedaży alkoholu. W związku z czym, w sąsiadujących dzielnicach/osiedlach potencjalni klienci mają nieograniczony dostęp do alkoholu, i tym samym, wprowadzenie ograniczenia w sprzedaży alkoholu na terenie Osiedla Śródmieście- Północ i Osiedla Śródmieście- Południe faktycznie nie powoduje ograniczenia dostępu do alkoholu przez mieszkańców Rzeszowa. Zdaniem skarżących, tym bardziej ww. ograniczenie należy uznać za kuriozalne, w sytuacji gdy Osiedle Śródmieście- Północ i Osiedle Śródmieście- Południe są miejscami, w których przepisy prawa miejscowego podchodzą liberalnie do kwestii związanej ze sprzedażą napojów alkoholowych, ponieważ brak

jest ograniczeń w ich sprzedaży w zakresie odległości położenia tychże sklepów w stosunku do kościołów czy szkół. Skarżący podnieśli, że Rada Miasta nie przedstawiła jakichkolwiek dowodów na składanie skarg przez mieszkańców. Ponadto skarżący zwrócili uwagę, że w trakcie Sesji Rady Miasta Wiceprezydent Miasta błędnie podał, że sklep przy ul. Matejki w Rzeszowie, jest jednym z kilku sklepów, przy którym miały miejsce zakłócenia porządku, co nie ma oparcia w faktach. Błędnie również podał, że na terenie Osiedli Śródmieście-Północ i Śródmieście-Południe znajdują się 253 punkty sprzedaży napojów alkoholowych, podczas gdy limit zezwoleń dotyczących sklepów sprzedających alkohol na terenie całego miasta Rzeszowa wynosi 300 zezwoleń. Ponadto Prezydent Miasta wprowadził radnych w błąd, gdyż sklepy "Soplica", "No 1" i "Capone" znajdują się w kamienicach, które są niezamieszkałe, zaś sklep "PSS SPOŁEM" jest budynkiem wolnostojącym. Natomiast w piśmie z dnia 11 stycznia 2019 r. znak: ORA-K-T.1431.308.2018 Prezydent Miasta wprost podał, iż nie posiada wiedzy odnośnie wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, co jednoznacznie potwierdza, że podjęta uchwała została wprowadzona bez przeprowadzenia analizy jakichkolwiek danych, nawet tych, o których organ posiadał wiedzę z urzędu. W odpowiedzi na skargę Rada Miasta wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu Rada Miasta wyjaśniła, że projekt uchwały został przygotowany z uwagi na oczekiwania mieszkańców osiedli Śródmieście-Północ i Śródmieście-Południe. Śródmieście Rzeszowa jest bowiem obszarem, którego infrastruktura oraz organizowane wydarzenia sprzyjają gromadzeniu się mieszkańców, także w godzinach nocnych. Ograniczenie możliwości zakupu napojów alkoholowych w godzinach nocnych w centrum miasta powinno przyczynić się do zmniejszenia spożywania go w nieprzeznaczonych do tego celu miejscach w tym obszarze miasta, ma też poprawić bezpieczeństwo w centrum. Alkohol zakupiony w sklepach w godzinach nocnych jest nagminnie spożywany w miejscach publicznych, gdzie dochodzi do częstych przypadków zakłóceń porządku publicznego związanych z jego spożyciem. Zdaniem Rady Miasta, wprowadzenie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych między godziną 22:00 a 6:00 niewątpliwie przyczyni się do poprawy komfortu życia mieszkańców tego rejonu miasta oraz bezpieczeństwa zarówno rzeszowian, jak i turystów odwiedzających Śródmieście w godzinach nocnych, a co za tym idzie - do poprawy wizerunku Miasta Rzeszowa. Rozwiązanie takie zastosowały w różnym wymiarze także inne samorządy. Rada Miasta wyjaśniła, że zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przepis ten otrzymał nowe brzmienie w wyniku wejścia w życie (z dniem 9 marca 2018 r.) ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej podano (według druku sejmowego nr 1988), iż jej celem było wprowadzenie m.in. wyraźnego upoważnienia ustawowego dla rady gminy do podejmowania ograniczeń w sprzedaży alkoholu na obszarze danej jednostki pomocniczej. Celem nowelizacji ustawy było przeciwdziałanie problemom istniejącym w szczególności w dużych miastach związanych ze sprzedażą alkoholu (do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach nocnych) w centrum i związanych z tym naruszeniom porządku publicznego. Wyraźnym zamierzeniem ustawodawcy było ograniczenie dostępności fizycznej i ekonomicznej napojów alkoholowych. Dlatego też w ocenie Rady Miasta wprowadzone zaskarżoną uchwałą ograniczenie godzin sprzedaży na terenie osiedli Śródmieście-Północ i Śródmieście-Południe znajduje umocowanie w przepisie art. 12 ust. 4 ww. ustawy. Rada Miasta wskazała też, że przyjęty przez Radę Ministrów Narodowy Program Zdrowia na lata 2016 - 2020 wśród zadań wyznaczonych do realizacji dla samorządów gminnych z obszaru profilaktyki, leczenia i rehabilitacji oraz ograniczenia dostępności alkoholu i egzekwowania prawa, wymienia również zmniejszanie dostępności fizycznej i ekonomicznej alkoholu. Zdaniem Rady Miasta spełnione zostały również wymogi art. 12 ust. 5 i ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Uzyskano bowiem opinię Dowódcy Garnizonu Rzeszowskiego, natomiast zarządy wszystkich funkcjonujących na terenie miasta osiedli zostały prawidłowo powiadomione i trzy z nich wyraziły pozytywne opinie w formie pisemnej w przewidzianym terminie. Po upływie terminu określonego w § 14 ust. 2 Statutu Osiedla Miasta Rzeszowa wpłynęły opinie Rady Osiedla Biała (pozytywna) i Rady Osiedla Śródmieście Północ (negatywna). Pozostałe Rady Osiedli nie skorzystały z prawa zajęcia stanowiska w przedmiotowej sprawie. Rada Miasta wyjaśniła, że w trakcie debaty nad projektem uchwały podczas Sesji Rady Miasta Rzeszowa w dniu 18 grudnia 2018 r. Wiceprezydent Miasta podał radnym dane dotyczące ilości punktów sprzedaży alkoholu w Śródmieściu. Podana omyłkowo przy odczytaniu informacji liczba 253 dotyczyła ilości punktów sprzedaży alkoholu w całym mieście. Zdaniem Rady Miasta, powyższa informacja nie ma przełożenia na limit zezwoleń, który został określony uchwałą Nr LX/1425/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 19 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Miasta Rzeszowa. Rada Miasta wyjaśniła, że w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2018 nie można było zawrzeć zapisów, które nie były możliwe do wprowadzenia w życie w chwili ich

redagowania (nowelizacja art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi weszła w życie z dniem 9 marca 2018 r.). Program wprost nie wskazuje wprowadzenia regulacji dotyczących godzin sprzedaży alkoholu, lecz jednym z jego celów jest ograniczenie dostępności do alkoholu. Zdaniem Rady Miasta, podjęcie zaskarżonej uchwały nie wymagało przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Gminy, zaś zwrócenie się z zapytaniem o opinię w sprawie projektu przedmiotowej uchwały do wszystkich Samorządów Mieszkańców - Rad Osiedli Miasta Rzeszowa miało na celu przekazanie informacji i uzyskanie oceny projektu proponowanej regulacji od reprezentantów mieszkańców całej Gminy. Wreszcie Rada Miasta stwierdziła, że sfera zadań publicznych, w ramach której przeprowadza się konsultacje z organizacjami pozarządowymi jest, wymieniona w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie dotyczy jednakże problematyki administracyjnego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Na rozprawie w dniu 22 maja 2019 roku Sąd połączył sprawy o sygn. II SA/Rz 200/19 i II SA/Rz 201/19 do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia i dalsze prowadzenie postępowania pod sygn. II SA/Rz 200/19. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Skargi zasługują na uwzględnienie. Po myśli art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2107), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym również - aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.; powoływanej dalej jako "p.p.s.a."). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Jak wynika z art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd, następuje tylko w przypadku, gdy uchwała narusza prawo w sposób istotny. Potwierdza to treść art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., w myśl którego przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie wniosku "z przeciwności" - a contrario - do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy skutkuje nieważnością tej uchwały. W literaturze dominuje pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Również zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. organy stanowiąc akty prawa miejscowego działać muszą na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym "Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego". Przed przystąpieniem do oceny zaskarżonego aktu Sąd zobligowany jest skontrolować także, czy skargi zostały wniesione przez podmioty uprawnione. Naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą (por. wyrok NSA z 29 lipca 2016 r., II OSK 2859/14). W pojęciu interesu prawnego mogą się mieścić zarówno uprawnienia, jak i obowiązki prawne. Interes ten musi być bezpośredni, indywidualny, konkretny, realny i aktualny, a nie przyszły i potencjalny. Do wniesienia skargi nie legitymuje więc ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, a związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi już obecnie (a nie w przyszłości) powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków. Uprawnienie do wniesienia skargi na uchwałę w sprawie wprowadzenia ograniczeń na terenie Osiedla Śródmieście - Północ i Osiedla Śródmieście - Południe w Rzeszowie, w godzinach od 22.00 do 6.00 sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - biorąc pod uwagę wyżej przedstawione rozważania - posiadają niewątpliwie podmioty prowadzące działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jeśli punkty sprzedaży są czynne w godzinach nocnych. Skarżący spełniają powyższe przesłanki, prowadząc tego rodzaju placówki handlowe na

terenie, którego dotyczy zakaz. Skarżący mają zatem legitymację skargową do wniesienia skarg, w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. Kontroli Sądu podlegała uchwała Rady Miasta Rzeszowa Nr III/48/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zakazu sprzedaży napojów alkoholowych między godziną 22:00 a 6:00 we wszystkich punktach handlowych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie Osiedla Śródmieście-Północ i Osiedla Śródmieście-Południe. Podstawą materialnoprawną kwestionowanej uchwały jest art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej w skrócie: "ustawa"). Jak wynika z jego treści "Rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 2200 a 600." Co istotne, formułując kompetencję normotwórczą dla rady gminy w treści art. 12 ust. 4 ustawy ustawodawca nie wskazał żadnych warunków, mówiąc inaczej: ogólnie ujętych układów faktycznych, w których wprowadzenie zakazu "nocnej sprzedaży" alkoholu byłoby uzasadnione. Izolując treść art. 12 ust. 4 ustawy od reszty jej przepisów oraz całego systemu prawnego, można by odnieść fałszywe skądinąd wrażenie, że rada gminy decydując się na wprowadzenie zakazu dysponuje swobodą, która nie jest w żaden sposób redukowana przez prawo. Jest to oczywiście rozumowanie uproszczone. Granice kompetencji uchwałodawczej wyrażonej treścią art. 12 ust. 4 ustawy należy rekonstruować przy uwzględnieniu pozostałych jej przepisów, jak również mając na uwadze postanowienia Konstytucji RP. Wstępnego zastrzeżenia wymaga, że uchwalając ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ustawodawca zaopatrzył ją w preambułę, a więc pewną wyjątkową – z uwagi na swoje znaczenie - w procesie stanowienia prawa artykulację motywów i celów, jakimi kierował się nadając ostateczną treść jej postanowieniom. Treść preambuły jest następująca: "Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się, co następuje:" Prawodawca wyszedł więc z założenia, że trzeźwość, jako stan wyłączający spożycie alkoholu warunkuje pewną aksjologiczną i realną homeostazę społeczną. Tak założonemu celowi mają służyć dalsze postanowienia ustawy, co zresztą potwierdza treść jej przepisów ogólnych, w których podano, że do zadań administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego należy 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 – art. 1 ustawy. W ustawie podano również, przy pomocy jakich instrumentów polityki społecznej tak wyznaczone zadania mają być realizowane. I tak, wskazuje się na: 1) tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu; 2) działalność wychowawczą i informacyjną; 3) ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju; 4) ograniczanie dostępności alkoholu; 5) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu; 6) zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie; 7) przeciwdziałanie przemocy w rodzinie; 8) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez finansowanie centrów integracji społecznej. Istota tak ustalonych zadań i form ich realizacji dowodzi, że celem ustawodawcy jest zapewnienie pewnego ogólnospołecznego bezpieczeństwa przed skutkami, jakie może wywołać nadmierne i nierozważne spożywanie alkoholu. Z jednej strony ustawodawca jest zobowiązany uwzględniać i gwarantować każdemu, wynikające z jego godności prawa i wolności, w przestrzeni których niewątpliwie znajduje się spożywanie alkoholu (art. 5 i 30 Konstytucji RP), z drugiej zaś musi zabezpieczać interes publiczny urealnijający się w bezpieczeństwie i porządku publicznym oraz zdrowiu publicznym (art. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Ograniczenie dostępu do alkoholu musi więc każdorazowo stanowić formę ochrony pewnych wartości publicznych, a więc postrzeganych nie w kategoriach jednostkowych, lecz ogólnych. Wartości te wymienia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który dopuszcza ustawowe ograniczenie praw i wolności, o ile jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zamykając rzecz w ogólnym stwierdzeniu, można przyjąć, że ustawodawca ma obowiązek utrzymywania pewnego balansu pomiędzy wolnością obywateli, w której mieści się spożywanie alkoholu, a koniecznością jej ograniczenia, wynikającą z potrzeby ochrony społeczeństwa. Ustawodawca może więc wprowadzić ograniczenia spożywania alkoholu, ale wyłącznie o takiej intensywności, która wystarcza do zachowania kondycji społecznej (publicznej) w należytych stanie. Jedną z prawem przewidzianych form ograniczenia spożywania alkoholu jest wprowadzenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach od 2200 a 600 – art. 12 ust. 4 ustawy. Ustanowienie przedmiotowego zakazu, biorąc pod uwagę wcześniejsze wywody, nie może jednak być bezrefleksyjne. W założeniu ów zakaz ma służyć

ochronie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. I w tym wypadku, jak wynika z art. 22 Konstytucji RP, ustawowe ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanej swobody działalności gospodarczej realizowanej poprzez sprzedaż napojów alkoholowych (art. 20 Konstytucji RP) jest dopuszczalne, o ile przemawia za tym interes publiczny. W ujęciu art. 22 Konstytucji RP, interes publiczny należy identyfikować, jako wartości wymienione w jej art. 31 ust. 3, a więc: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie zakazu sprzedaży nocnej napojów alkoholowych jest więc dopuszczalne, o ile uwzględní się oczywisty fakt, że nadmierne i nierozsądne spożywanie alkoholu może prowadzić do zagrożenia ww. wartości (z pewnością bezpieczeństwa lub porządku publicznego oraz zdrowia i moralności publicznej). Uwzględnienie treści konstytucyjnych przy rekonstrukcji normy prawnej w oparciu o art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przekłada się na zastrzeżenie, że podjęcie uchwały opartej o jego treść wymaga wykazania, że: 1) na obszarze, na którym wprowadza się zakaz sprzedaży się napoje alkoholowe w porze nocnej; 2) działalność ta sprowadza realne zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ewentualnie zdrowia i moralności publicznej – art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; 3) wprowadzenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych zneutralizuje zagrożenie dla ww. wartości w obszarze, na którym będzie obowiązywał. Analizując zgromadzony w sprawie materiał, a w szczególności zaskarżoną uchwałę wraz z uzasadnieniem Sąd doszedł do przekonania, że ujawnione motywy wprowadzenia na terenie Osiedla Śródmieście-Północ i Osiedla Śródmieście-Południe zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży są niewystarczające. W uzasadnieniu Uchwały stwierdza się jedynie, że ograniczenie godzin dostępności napojów alkoholowych stanowi pomocny instrument w zapewnieniu przez władze lokalne bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podano również, że zgłaszano zakłócenia porządku w okolicach sklepu przy ul. Matejki, w związku z prowadzoną w nim sprzedażą nocną napojów alkoholowych. Istotne i warte odnotowania jest to, że organ uchwałodawczy nie powołał się w ogóle na konieczność ochrony zdrowia publicznego. Wyeksponować należy także, że zakłócanie porządku publicznego w związku z nocną sprzedażą alkoholu w jednym z punktów w centrum miasta nie może uzasadniać wprowadzenia zakazu we wszystkich punktach prowadzących taką sprzedaż w tym obszarze. Organy gminy i podległe im służby dysponują innymi, bardziej skonkretyzowanymi (skojarzonymi) środkami oddziaływania, które w takim układzie faktycznym skutecznie ukróćą zakłócanie porządku – m. in.: patrole policji, straży miejskiej, kontrole odpowiednich służb, cofnięcie zezwolenia na sprzedaż alkoholu na podstawie art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy – powołany przepis pozwala na cofnięcie zezwolenia, w razie "powtarzającego się co najmniej dwukrotnie w okresie 6 miesięcy, w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy, zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży, gdy prowadzący ten punkt nie powiadamia organów powołanych do ochrony porządku publicznego". Z uzasadnienia uchwały nie wynika, w jakim celu wprowadza się zakaz na terenie dwóch centralnych osiedli w sytuacji, gdy do zakłóceń porządku publicznego dochodzi wyłącznie w okolicy jednego punktu sprzedaży, który zresztą – jak wynika z treści skarg – już nie funkcjonuje. Rzeczą organu uchwałodawczego było wykazać w uzasadnieniu uchwały, że na terenie obu osiedli prowadzi się nocną sprzedaż napojów alkoholowych, że skutkuje to zakłócaniem porządku i bezpieczeństwa publicznego, i że wprowadzenie zakazu jest najlepszym środkiem, który owo zakłócenie usunie. Takich informacji w uzasadnieniu uchwały brakuje. Co więcej, z protokołu ze spotkania z mieszkańcami z dnia 12 października 2018 roku wynika, że w opinii mieszkańców, w innych punktach sprzedaży porządek publiczny nie jest zakłócany – wypowiedzi mieszkańców na str. 13 i 15 protokołu. Z uzyskanych przez skarżących Marcina Kożę i Grzegorza Płoskonía informacji wynika, że Komenda Miejska Policji w Rzeszowie gromadzi danych pozwalających ustalić liczbę interwencji dotyczących zdarzeń z udziałem osób pod wpływem alkoholu w centrum Rzeszowa. Prowadzi natomiast zestawienia interwencji dotyczących spożywania alkoholu w miejscach publicznych. Wynika z nich, że liczba interwencji po wprowadzeniu zakazu przez radę miasta wzrosła – załącznik do pisma z 10 maja 2019 roku. W nawiązaniu do zarzutów skargi odnotowania wymaga również i to, że nie wyjaśniono, w jaki sposób wprowadzony zakaz poprawi bezpieczeństwo i porządek publiczny, jeżeli jednocześnie na terenie obu objętych tym zakazem osiedli będzie można w porze nocnej nabyć napoje alkoholowe w licznych pubach, restauracjach, ogródkach gastronomicznych, itp. Brak rozważenia tych kwestii może rodzić obawy o nieuzasadnioną dyskryminację określonych podmiotów w życiu gospodarczym – art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Sąd nie znajduje również rozstrzygnięcia takich kwestii, jak możliwość zakupu napojów alkoholowych niejako "na zapas", czy też w punktach mieszczących się zaraz za granicami obszaru objętego zakazem. Wreszcie za wadliwe Sąd uznaje brak skonfrontowania treści uchwały z postanowieniami gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; w tej materii uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawiera żadnych informacji. W ocenie Sądu takie działanie stanowi naruszenie art. 12 ust. 7 ustawy. Końcowo Sąd wyraża pogląd, że organ uchwałodawczy nie może uzupełniać

uzasadnienia zaskarżonej uchwały w odpowiedzi na skargę, która ją kwestionuje. Uzasadnienie aktu prawa miejscowego – a akt o takim charakterze został zaskarżony – jest jego immanentną częścią, mającą charakter publiczny, ogólnodostępny i tym samym ujawniający motyw, jakimi kierował się organ stanowiący. "Uzupełnianie uzasadnienia uchwały" w odpowiedzi na skargę, ma natomiast charakter jednostkowy, realizujący potrzeby konkretnej sprawy sądowo-administracyjnej i jest dostępne wyłącznie dla stron postępowania. W istocie w żaden sposób nie ujawnia motywów, jakimi kierowano się przy podjęciu zaskarżonej uchwały, lecz stanowi replikę na sformułowane wobec niej zarzuty. Sąd nie podzielił pozostałych zarzutów skarg. Z wyłożonych względów Sąd przyjął, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza art. 12 ust. 4 ustawy i z tego względu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i 205 § 2 p.p.s.a.