



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 września 2020 r.

Poz. 3657

WYROK NR II GSK 222/20 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 21 maja 2020 r.

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Cezary Pryca (spr.) Sędzia NSA Gabriela Jyż Sędzia WSA (del.) Marek Sachajko po rozpoznaniu w dniu 21 maja 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej Wojewody Podkarpackiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1051/19 w sprawie ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 29 marca 2019 r. nr VII/73/2019 w przedmiocie wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym 1. uchyla zaskarżony wyrok 2. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 29 marca 2019 r., nr VII/73/2019 w sprawie wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym na terenie Gminy Pilzno w całości; 3. zasądza od Gminy Pilzno na rzecz Wojewody Podkarpackiego 720 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 10 grudnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Rz 1051/19) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie działając na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej jako: "p.p.s.a.") oddalił skargę Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 29 marca 2019 r. nr VII/73/2019 w przedmiocie wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Sąd I instancji orzekał w następującym stanie sprawy. Uchwałą z dnia 29 marca 2019 r. nr VII/73/2019, Rada Miejska w Pilźnie (dalej jako: "uchwała") wprowadziła na terenie Gminy Pilzno odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych wskazanych w § 1 ust. 1 pkt 1-9 uchwały. Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały, we wskazanych miejscach publicznych napoje alkoholowe będzie można spożywać wyłącznie podczas organizowania imprez sportowych, kulturalno-rozrywkowych, festynów i pikników plenerowych w przypadku wydania przez Burmistrza Pilzna jednorazowego zezwolenia na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych. W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.; dalej jako: "u.s.g.") oraz art. 14 ust. 2b ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2277; dalej jako: "u.w.t.i.p.a."). Wojewoda Podkarpacki złożył do WSA skargę, wnosząc o stwierdzenie nieważności opisaną wyżej uchwałę oraz o zasądzenie kosztów postępowania. W skardze wskazał, że dokonany przez Radę Miejską sposób określenia miejsc publicznych wyłączonych spod zakazu spożywania alkoholu nie urzeczywistnia dyspozycji art. 14 ust. 2b u.w.t.i.p.a. Ustawodawca wymaga bowiem określenia konkretnego miejsca publicznego. W zaskarżonej uchwale miejsca objęte jej uregulowaniami zostały natomiast określone zbyt ogólnie. Nie doprecyzowano i nie zindywidualizowano miejsc, obiektów i obszaru, na których obowiązuje odstępstwo. Adresat uchwały nie jest zatem w stanie precyzyjnie odczytać zawartej w niej normy prawnej i ustalić, o jakie miejsca publiczne – określone w uchwale

jako "tereny zielone przy stadionie", "place" przy wskazanych budynkach lub "płyta główna rynku" – w istocie chodzi. W ocenie Wojewody, regulacje tego rodzaju zasadniczo powinny się posługiwać takimi zwrotami językowymi, które pełnią funkcje semantyczne nazw jednostkowych lub grupowych określonych miejsc, obiektów lub obszarów i zarazem pozwalają je zindywidualizować i odróżniać od innych tego samego rodzaju miejsc, obiektów lub obszarów publicznych na terenie gminy. Rada Miejska w Piłźnie złożyła odpowiedź na skargę wnosząc o jej oddalenie, a także wskazując, że w jej ocenie miejsca publiczne wskazane w spornej uchwale są wyodrębnione z przestrzeni publicznej, ogrodzone i powszechnie znane. Nie są to nazwy ogólne, uniemożliwiające indywidualizację miejsc, na których wprowadzono odstępstwo od zakazu. Każde z miejsc wskazanych w uchwale jest powiązane z określonym obiektem użyteczności publicznej. Ponadto Rada Miejska podniosła, że treść § 1 ust. 1 uchwały należy interpretować w powiązaniu z § 1 ust. 2 uchwały. W przypadku organizowania imprez sportowych, kulturalno-rozrywkowych, festynów i pikników plenerowych, teren na którym obowiązują odstępstwo jest ściśle wyznaczony i określony. W związku z tym, zdaniem organu, brak było podstaw do przyjęcia, że zaskarżona uchwała narusza art. 14 ust. 2b u.w.t.i.p.a. WSA oddalił skargę. W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji stwierdził, że zaskarżona nie narusza obowiązujących przepisów prawa, co w świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g. obligowałoby do stwierdzenia jej nieważności. Sąd I instancji podzielił stanowisko Rady Miejskiej, że treść przepisu § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały, wymieniającego miejsca publiczne, w których wprowadzono odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, należy odczytywać w powiązaniu z § 1 ust. 2 uchwały. Zgodnie z § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w miejscach publicznych wymienionych w ust. 1 napoje alkoholowe będzie można spożywać wyłącznie podczas organizowania imprez sportowych, kulturalno-rozrywkowych, festynów i pikników plenerowych w przypadku wydania przez Burmistrza jednorazowego zezwolenia na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych. W ocenie Sądu I instancji samo określenie w § 1 ust. 1 uchwały miejsc publicznych objętych zaskarżoną uchwałą poprzez użycie wyrażen, jak np. "plac przy budynku", "płyta główna Rynku", czy "tereny zielone" przy wskazanych obiektach sportowych (boisku sportowym, stadionie lub "orliku") przy jednoczesnym wskazaniu o jaką miejscowość, jaki budynek użyteczności publicznej, czy jakie obiekty sportowe chodzi, indywidualizuje te miejsca publiczne, powszechnie dostępne i jest wystarczające do jednoznacznego wskazania terenu, na którym Rada Miejska w wprowadziła odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych. Sąd I instancji podzielił także stanowisko Rady Miejskiej, że w przypadku miejsc publicznych określonych w zaskarżonej uchwale jako "tereny zielone" przy wskazanych obiektach sportowych należy mieć na uwadze, że odstępstwo od zakazu będzie obowiązywało jedynie podczas zorganizowanych imprez. Imprezy tego typu charakteryzują się natomiast wygradzeniem przestrzeni publicznej oraz udziałem służb porządkowych lub pracowników odpowiedzialnych za utrzymanie porządku, którzy udzielają uczestnikom niezbędnych informacji, także w razie wątpliwości co do granic miejsca publicznego, w którym będzie obowiązywać zaskarżona uchwała. Zdaniem Sądu I instancji brak było podstaw do uznania, że miejsca określone w tekście uchwały i objęte jej regulacjami zostały określone nieprecyzyjnie i w sposób uniemożliwiający jej adresatom odkodowanie norm prawnych w niej zawartych. Sąd I instancji wskazał także, że we wniosku o zezwolenie na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych, wydawane na podstawie art. 181 ust. 1 u.w.t.i.p.a., wnioskodawca winien wskazać konkretne miejsce punktu sprzedaży napojów alkoholowych. II Skargę kasacyjną od wyroku Sądu I instancji złożył Wojewoda Podkarpacki, zaskarżając go w całości oraz wnosząc o jego uchylenie w całości i oddalenie skargi (art. 188 p.p.s.a.), ewentualnie o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm prawem przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi Wojewoda zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego przez ich błędną wykładnię, to jest: 1. art. 14 ust. 2b u.w.t.i.p.a., w związku z art. 151 p.p.s.a. przez przyjęcie, że miejsce publiczne objęte uchwałą przy jednoczesnym wskazaniu o jaką miejscowość, jaki budynek użyteczności publicznej, czy jaki obiekt sportowy chodzi, indywidualizują to miejsce publiczne, powszechnie dostępne i jest wystarczające do jednoznacznego wskazania terenu, na którym Rada Miejska wprowadziła odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych podczas gdy przyjęte regulacje zawierają zwroty nieprecyzyjne, nieostre i niejasne oraz uniemożliwiają one adresatowi odczytanie tych zapisów w sposób prawidłowy, co utrudnia ich realizację oraz egzekwowanie zapisów aktu prawa miejscowego; 2. art. 14 ust. 2b u.w.t.i.p.a. i art. 91 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 151 p.p.s.a. przez przyjęcie, że treść § 1 ust. 1 uchwały należy odczytywać w powiązaniu z art. § 1 ust. 2 uchwały podczas gdy zawarte tam regulacje nie odnoszą się do dyspozycji art. 14 ust. 2b u.w.t.i.p.a. i stanowią istotną modyfikację materii ustawowej skutkującej rażącym naruszeniem prawa. III Rada Miejska w Piłźnie nie złożyła odpowiedzi na skargę kasacyjną. IV Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Skarga kasacyjna jest zasadna i skutkuje uchyleniem zaskarżonego wyroku oraz po rozpoznaniu skargi stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Piłźnie z dnia 29 marca 2019 roku numer VII/73/2019. W szczególności podkreślić należy, że zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd

Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone wskazanymi w niej podstawami, którymi - zgodnie z art. 174 p.p.s.a. - może być naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) albo naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej polega na tym, że jest on władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą i nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich ani w inny sposób korygować. W rozpatrywanej sprawie istota zagadnienia sprowadza się do oceny prawidłowości stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, który kontrolując zgodność z prawem uchwałę Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 29 marca 2019 roku numer VII/73/2019 stwierdził, że zaskarżona uchwała nie narusza przepisów prawa. Z akt sprawy wynika, że zaskarżona uchwała została podjęta w sprawie wprowadzenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym na terenie Gminy Pilzno i została oparta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 14 ust. 2b u.w.t.i.p.a. Wskazując na brak negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i uznając, że treść uchwały nie będzie zakłócała bezpieczeństwa i porządku publicznego Rada Miejska w Pilźnie wprowadziła na terenie Gminy Pilzno odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych opisując te miejsca w § 1 ust. 1 punkty od 1 do 9 uchwały. Jednocześnie w § 1 ust. 2 uchwały organ wskazał, że w miejscach publicznych wymienionych w ustępie 1 napoje alkoholowe będzie można spożywać wyłącznie podczas organizowania imprez sportowych, kulturalno-rozrywkowych, festynów i pikników plenerowych w przypadku wydania przez Burmistrza Pilzna jednorazowego zezwolenia na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych. Określając zakres właściwości rady gminy przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei w zakresie aktów prawa miejscowego stanowionego przez gminę przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W związku z powyższym uwzględniając treść przytoczonego wyżej art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz biorąc pod uwagę treść art. 94 Konstytucji RP podkreślić należy, że akty prawa miejscowego mają wykonawczy charakter i jako takie winny mieć swoje źródło w prawie powszechnie obowiązującym i być stanowione na podstawie i w granicach ustaw. Innymi słowy akt prawa miejscowego musi mieć wyraźne upoważnienie ustawowe do jego wydania (szczegółowe lub generalne). Tak więc zawsze akty prawa miejscowego muszą być zgodne z celami ustawowych upoważnień i nie mogą przekraczać wyznaczonych przez ustawy granic. Przepisem upoważniającym organ gminy do ustanowienia wspomnianego wyżej wykonawczego aktu prawa miejscowego jest art. 14 ust. 2b u.w.t.i.p.a. Przepis ten stanowi, że Rada Gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, jeżeli uzna, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, o której mowa w art. 2 ust. 1, i nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z treści wskazanej regulacji prawnej wynika, że dla podjęcia uchwały wprowadzającej odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w określonym miejscu publicznym na terenie gminy, konieczne jest zaistnienie dwóch opisanych wyżej przesłanek. Po pierwsze organ winien uznać, że taka uchwała nie będzie miała negatywnego wpływu na odpowiednie kształtowanie polityki społecznej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi (o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy) i po drugie organ winien uznać, że odstępstwo o którym mowa w tej uchwale nie będzie zakłócało bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podkreślić należy, że przepis art. 14 ust. 2b u.w.t.i.p.a. stanowi odstępstwo od zasady przyjętej w art. 14 ust. 2a u.w.t.i.p.a. wskazującej na zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Tak więc powyższe regulacje prawne wskazują na generalną zasadę sprowadzającą się do zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych. Niewątpliwie ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie zawiera legalnej definicji pojęcia miejsca publicznego. Brak wspomnianej definicji "miejsca publicznego" nie może jednak oznaczać, że organy samorządu terytorialnego mają niczym nieskrępowaną swobodę w stanowieniu prawa miejscowego, bowiem przy stanowieniu aktów prawa miejscowego muszą mieć na uwadze przedstawione wyżej zasady w zakresie ich konstrukcji, w szczególności odnoszące się do zgodności z celem ustawowego upoważnienia i granicami tego umocowania do ich stanowienia. Z tych względów interpretacja art. 14 ust. 2b u.w.t.i.p.a. oraz ustalenie granic upoważnienia wynikającego z tego przepisu prawa powinna mieć miejsce

z uwzględnieniem pozostałych postanowień ustawy, a w szczególności z uwzględnieniem dyspozycji art. 1 ust.1 u.w.t.i.p.a, art. 14 ust. 2a u.w.t.i.p.a, art. 14 ust. 1 u.w.t.i.p.a, art. 181 ust. 1 u.w.t.i.p.a i art. 431 ust.1 i 2 u.w.t.i.p.a. W tym miejscu należy zauważyć, że treść art. 14 ust. 1, ust. 3, ust. 4 i ust. 5 u.w.t.i.p.a został wprowadzony powszechnie obowiązujący zakaz prawny dotyczący sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w odniesieniu do ściśle określonych kategorii miejsc, obiektów lub obszarów, które w ustawie zostały określone enumeratywnie poprzez użycie sformułowań językowych pozwalających na ich odróżnienie od ogółu pozostałych miejsc, obiektów lub obszarów publicznych. W związku z powyższym w orzecznictwie wskazuje się, że przepisy gminne wydawane na podstawie art. 14 ust. 6 u.w.t.i.p.a w celu wskazania miejsc, obiektów lub określonych obszarów gminy, na które rozciągać się ma obowiązkiwanie czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, nie mogą posługiwać się sformułowaniami pełniącymi funkcję semantyczną tzw. nazw ogólnych i generalnych zarazem (jak np. ulice, place, parki, skwery, obiekty sportowe, obiekty rekreacyjne, sklepy, place zabaw, wnętrza blokowe, klatki schodowe, cmentarze), którym przyporządkowany jest ogół desygnatów danego rodzaju, bez możliwości ich indywidualizacji i uwzględnienia ich charakteru (vide wyrok SN z 17 kwietnia 1997 r., sygn. akt III RN 11/97). Niewątpliwie opisane w art. 14 ust.1, ust. 3, ust. 4 i ust. 5 u.w.t.i.p.a miejsca, obiekty i obszary gminy można zaliczyć do kategorii objętej zakresem pojęcia "miejsca publiczne". Tym samym skoro w zakresie odnoszącym się do formułowanych na podstawie art. 14 ust. 6 u.w.t.i.p.a przepisów prawa miejscowego (zakazów) formułowane są określone wymogi co do sposobu ich redagowania, to niewątpliwie taki sam wymóg obowiązuje także w zakresie sposobu redagowania przepisów prawa miejscowego stanowiących wyjątek od zasady określonej w art. 14 ust. 2a u.w.t.i.p.a. Ponadto należy zauważyć, że wszystkie miejsca objęte treścią uchwały są to miejsca zlokalizowane na otwartym powietrzu, co do których może mieć zastosowanie regulacja prawna określona w art.14 ust. 5 u.w.t.i.p.a., w oparciu o którą sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu może odbywać się w oparciu o zezwolenie i tylko w miejscach do tego wyznaczonych. Należy więc przyjąć, że przepis art.14 u.w.t.i.p.a zawiera regulację, która wskazuje, że mówiąc o "miejscu publicznym" należy pamiętać o tym aby to było "miejsce wyznaczone". Tak więc akty prawa miejscowego wprowadzające na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych powinny posługiwać się takimi zwrotami językowymi i takimi określeniami, które pełnią funkcję semantyczne nazw jednostkowych lub grupowych określonych miejsc, obiektów, obszarów, które pozwalają je indywidualizować i odróżniać, a więc winny charakteryzować się dużym stopniem uszczegółowienia uniemożliwiającym stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Podkreślić także należy, że konieczność precyzyjnego, jasnego i wyczerpującego określenia miejsc objętych treścią uchwały wprowadzającej odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych jest niezbędna również z tego powodu, że przepis art. 431 ust.1-3 u.w.t.i.p.a wskazuje, iż spożywanie napojów alkoholowych wbrew zakazom opisanym w art.14 ust.1 i 2a-6 ustawy stanowi wykroczenie zagrożone określoną sankcją karną. W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, że wymogom tym, nie czynią zadość sformułowania zawarte w § 1 ust. 1 opisaney wyżej uchwały. Wbrew twierdzeniom zawartym uzasadnieniu zaskarżonego wyroku treść § 2 uchwały nie może konwalidować stwierdzonych deficytów uchwały wydanej w oparciu o regulację prawną określoną w art.14 ust. 2b u.w.t.i.p.a. Podkreślić należy, że przepis art. 14 ust. 2b u.w.t.i.p.a. dopuszcza odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych, natomiast treść § 2 uchwały odnosi się do jednorazowego zezwolenia na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych, a ponadto uzależnienie realizowania uchwały opartej na wskazanej podstawie prawnej od jednorazowego zezwolenia innego organu niż Rada Gminy pozostaje poza zakresem ustawowej regulacji. Mając powyższe na uwadze należy zatem uznać, że skarga kasacyjna oparta została na usprawiedliwionych podstawach, podniesione w niej bowiem zarzuty naruszenia prawa przez Sąd I instancji okazały się zasadne. W tym stanie rzeczy uznając, że okoliczności sprawy zostały dostatecznie wyjaśnione, a Sąd I instancji niezasadnie uznał, iż zaskarżona uchwała nie narusza prawa Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art.188 p.p.s.a. rozpoznał skargę, którą w świetle przedstawionych argumentów należało uwzględnić i orzec na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach postępowania Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 203 pkt 1 p.p.s.a.