

ODPIE

100
47-14

Sygn. akt III SA/GI 747/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 stycznia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Dorota Fleszer (spr.) Sędzia WSA Adam Gołuch Sędzia WSA Barbara Orzepowska-Kyć
Protokolant	starszy referent Katarzyna Czabaj

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 stycznia 2024 r.
sprawy ze skargi *
na uchwałę Rady Miasta Gliwice
z dnia 13 lipca 2023 r. nr XLVIII/992/2023
w przedmiocie ustalenia ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na wygnaniu władciwa podpłay
Zł. unistatł zarygłatata

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
Katarzyna Czabaj

UZASADNIENIE

Pismem z 24 lipca 2023 r. (dalej: Skarżąca) wniosła skargę na Uchwałę nr XLVI111/992/2023 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych między godziną 23:00 a 6:00 dla dzielnicy Śródmieście (dalej: uchwała).

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2023 r. poz. 5812.

Podstawę prawną wydania zaskarżonej uchwały był 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 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; dalej: u.s.g.) oraz art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 165 z późn. zm.; dalej: u.w.t.).

Zaskarżonej uchwale Skarżąca zarzuciła naruszenie:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 22 Konstytucji RP w związku z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.; dalej: ustawa) polegające na ich błędnej wykładni i w konsekwencji ich niewłaściwym zastosowaniu do stanu faktycznego niniejszej sprawy poprzez uchwalenie zaskarżonej uchwały w sytuacji, gdy ograniczanie konstytucyjnej wolności gospodarczej dopuszczalne jest wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, a także po uprzednim spełnieniu przesłanki proporcjonalności i nienaruszania istoty wolności działalności gospodarczej, podczas gdy z uzasadnienia zaskarżanej uchwały nie wynika, aby działania podjęte przez organ gminy były proporcjonalne do szkód, które wystąpią na skutek wdrożenia rzeczonych prawa w życie, ani też aby szkody, które powstają z uwagi na wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu między godziną 23:00 a 6:00 były proporcjonalne do skali wprowadzanego ograniczenia;

2. naruszenie przepisu prawa materialnego, a to art. 12 ust. 5 ustawy polegające na jego niepełnym zastosowaniu do stanu faktycznego niniejszej sprawy poprzez dokonanie pobieżnej i lakonicznej opinii jednostki pomocniczej oraz niedokonanie przez organ prawotwórczy własnej oceny przedłożonej opinii;

3. naruszenie przepisu prawa materialnego, a to § 12 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad

techniki prawodawczej poprzez brak przedstawienia możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej uchwały środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia - przedstawienie osiągniętych wyników oraz braku szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy;

4. naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 66 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.; dalej: P.p.) polegające na jego niezastosowaniu w niniejszej sprawie, co poskutkowało niedokonaniem obligatoryjnej analizy możliwości osiągnięcia celu podjęcia uchwały za pomocą innych środków oraz niedokonaniem obligatoryjnej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych uchwały, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, a także niedokonaniem obligatoryjnej analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy, a zamiast tego ostatecznie porzestanie na zupełnie niejasnych przesłankach i populizmie politycznym stanowionej uchwały, czym zupełnie zbagatelizowano negatywne skutki gospodarcze uchwały dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży alkoholu w porze nocnej.

5. naruszenie art. 20, 22, 32 oraz 33 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zw. art. 2, 12 i 14 P.p. poprzez naruszenie zasady równości podmiotów wobec prawa oraz zasady swobody działalności gospodarczej przez wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu w godzinach od 23.00 do 6.00 tylko dla niektórych podmiotów tj. tych które oferują alkohol do spożycia poza miejscem sprzedaży i to wyłącznie na terenie dzielnicy Śródmieście w mieście Gliwice, bez uwzględnienia sytuacji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą związaną ze sprzedażą alkoholu, których działalność ze względu na jej charakter nie stwarza zagrożenia dla zdrowia, moralności publicznej czy bezpieczeństwa publicznego, przez co skarżącym w ich ocenie zostało w sposób nieuzasadniony ograniczone wolne dla każdego na równych prawach, prawo wykonywania działalności gospodarczej.

Wobec powyższego Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały oraz o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z jej przesłuchania na okoliczność wpływu zaskarżanej uchwały na prowadzenie działalności, skutków jej prowadzenia, poniesienia strat finansowych, konieczności wprowadzenia zwolnień pracowników.

W uzasadnieniu Skarżąca podała, że prowadzi działalność gospodarczą pod

nazwą

w

Gliwicach w dzielnicy Śródmieście, w którym to sprzedawane są w godzinach nocnych napoje alkoholowe.

W jej ocenie uzasadnienie w podjętej w dniu 13 lipca 2023 r. uchwale wskazuje na brak rzetelności oceny i opinii organu prawodawczego cyt. „...Urząd Miejski w Gliwicach nie dysponuje rzetelnymi informacjami na temat godzin otwarcia placówek posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Przedsiębiorcy nie są zobowiązani przepisami prawa do informowania urzędu, czy prowadzą działalność całodobową w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Z dobrowolnych deklaracji przedsiębiorców wynika, że całodobową sprzedaż alkoholu z przeznaczeniem do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy) prowadzi jeden punkt sprzedaży na terenie dzielnicy Śródmieście.” Według Skarżącej Urząd Miejski w Gliwicach nie dysponuje szeregiem innych rzetelnych informacji na temat rzekomych problemów jakie napotykanie są w dzielnicy śródmieście a które, rzekomo wszystkie, spowodowane są przez ów jeden punkt sprzedaży - należący do Skarżącej.

Skarżąca zauważyła, że w uzasadnienie uchwały nie ma informacji o powodach jej podjęcia. Tym samym nie została wypełniony § 12 z.t.p., według którego uzasadnienie projektu ustawy, oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów, powinno zawierać także przedstawienie możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej uchwały środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia - przedstawienie osiągniętych wyników; szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej uchwały albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy przewiduje takie postanowienia. Brak prawidłowo skonstruowanej uchwały. Mając na względzie lakoniczność i brak jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia uchwały pozwala stwierdzić, że faktycznie go nie ma.

Skarżąca podniosła, że brak jest w uzasadnieniu uchwały czy opinia rad dzielnic miasta Gliwice w ogóle powstała i jakiej ewentualnie treści była. Uwaga ta dotyczy także opinii właściwego dowódcy garnizonu w Gliwicach. Organ uchwałodawczy nie może uzupełniać uzasadnienia zaskarżonej uchwały w odpowiedzi na skargę, która ją kwestionuje.

W trakcie referowania projektu uchwały na sesji Rady Miasta wybrzmiało, iż jednym z problemów dzielnicy Śródmieście jest hałas, a wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu, ma *de facto* ograniczyć hałas. Skoro głównym problemem, którego likwidacji miała służyć podjęta uchwała było ograniczenie hałasu, to należało wprowadzić zakaz sprzedaży alkoholu przeznaczonego do spożycia w miejscu sprzedaży, a nie ograniczanie takiej sprzedaży w sklepach. Nabywcy alkoholu przeznaczonego do spożycia poza miejscem sprzedaży najczęściej spożywają go w domu, zatem reglamentacja godzin sprzedaży alkoholu z pewnością nie podniesie poziomu bezpieczeństwa, ani spokoju, gdyż napoje alkoholowe będą w dalszym ciągu bez żadnych ograniczeń sprzedawane w lokalach gastronomicznych, których klienci nierzadko przebywają na terenie przyległych do nich ogródków, czy też wręcz na ulicy przed lokalami, hałasując i stanowiąc realne niebezpieczeństwo i uciążliwość dla mieszkańców. Sprzedaż alkoholu przeznaczonego do spożycia poza miejscem sprzedaży, ze względu na jej charakter w żaden sposób nie wpływa niekorzystnie na stan zdrowia, moralności publicznej czy bezpieczeństwa publicznego.

Nie bez znaczenia jest okoliczność, że pomiary hałasu odbywały się na ul. Raciborskiej i ul. Średniej, które są oddalone o 200 m od sklepu Skarżącej oraz to, że są to miejsca w których funkcjonują lokale oraz dyskoteka.

Dalej Skarżąca zauważyła, że z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie wynika, dlaczego przyjęto takie a nie inne ograniczenie godzin sprzedaży alkoholu. Nie wskazano również, dlaczego ograniczenie to dotyczyć ma jedynie jednej grupy przedsiębiorców zajmujących się jego sprzedażą (wyłącznie alkoholu przeznaczonego do spożycia poza miejscem sprzedaży), ani dlaczego dotyczyć ma wyłącznie dzielnicy Śródmieście. Brak jest również wykazania związku pomiędzy określonym w zaskarżonej uchwale ograniczeniem a potrzebą ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Zaskarżona uchwała pozbawia Skarżącą (tylko Skarżącą) możliwości sprzedaży alkoholu w czasie, kiedy inni przedsiębiorcy mają do tego dalej nieograniczone godzinowo prawo, ponieważ ich punkty działają na terenie innej dzielnicy bądź też sprzedaż alkoholu odbywa się celem spożycia ich w miejscu sprzedaży. Stawia to Skarżącą w nierównej pozycji do innych podmiotów, które mają zarejestrowaną działalność gospodarczą o tym samym przedmiocie, dopuszczającą sprzedaż napojów alkoholowych. Poprzez tego rodzaju działanie

Rada Miasta Gliwice naruszyła zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Narusza także art. 22 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wpływa także na stosowanie art. 2 ustawy P.p., według którego podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Skarżąca przywołała także stanowisko Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wskazał, że zapisy podobnej uchwały są nieprawidłowe, ponieważ sposób wprowadzenia ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych skutkuje naruszeniem konstytucyjnej swobody prowadzenia działalności gospodarczej i stoi w sprzeczności z celem wytyczonym przez ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Dodatkowo Skarżąca podała, że podejmuje działania mające na celu eliminację ryzyka spożywania alkoholu w obrębie sklepu poprzez sprzedaż wysokiej jakości alkoholu oraz wysoką jego marżowość. Szkoli pracowników pod kątem zakazu sprzedaży alkoholu nieletnim oraz nietrzeźwym. W przypadku jakiegokolwiek sytuacji konfliktowej niezwłocznie zawiadamiana jest firma ochroniarska, która podejmuje interwencję na każde wezwanie pracowników sklepu. Od momentu wejścia w życie uchwały Skarżąca przewiduje spadek o 70% obrotów, co nie pozwoli na utrzymanie zatrudnienia ani samej działalności w dotychczasowym miejscu. Poza tym, że Skarżąca jest jedynym podmiotem, którego interes jest zagrożony, nikt z ramienia organu prawodawczego nie kontaktował się z nią w sprawie wprowadzenia ograniczeń.

Skarżąca nadmieniła także, że choć w okresie obowiązywania pandemii Covid-19, kiedy inne lokale pozostawały zamknięte a sklep Skarżącej był otwarty, nie miały miejsca żadne zdarzenia, które uzasadniałyby wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu w formie w jakiej uchwaliła go Rada Miasta Gliwice. Zdarzenia nasiliły się po ponownym otwarciu lokali gastronomicznych. W bezpośrednim sąsiedztwie sklepu Skarżącej nie ma lokali mieszkalnych, natomiast znajduje się duża ilość działalności gospodarczych. W związku z tym zarzut, że działanie Rady Miasta zainicjowały skargi mieszkańców jest chybiony.

Wyrażając swoje stanowisko w sprawie Skarżąca poparła je tezami z orzecznictwa sądów administracyjnych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta podtrzymała swoje stanowisko i wniosła o

jej oddalenie skargi.

Wskazała, że treść postawionych w skardze zarzutów powiela w dużej mierze treść skargi jaka była przedmiotem rozpatrzenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który w sprawie III SA/Kr 1853/22 postanowieniem z dnia 24 maja 2023 r. skargę odrzucił. Skarżąca przekopiuując z innej sprawy zarzut błędnej wykładni art. 12 ust. 4 powołanej ustawy nie precyzuje jednak na czym ów błąd w wykładni miałby polegać, zwłaszcza że przepis ten jest w swoim brzmieniu raczej oczywisty.

Zdaniem Rady Miasta całkowicie bezzasadnie zarzuca Skarżąca naruszenie art. 12 ust. 5 w zakresie zasięgania opinii jednostki pomocniczej gminy. Wystąpiono m.in. do Rady Dzielnicy Śródmieście o taką opinię. Ograniczenie godzin sprzedaży pozytywnie zaopiniował dowódca garnizonu Gliwice.

Rada Miasta podniosła także, że przedmiotowa uchwała ma zapobiegać sprzedaży alkoholu w określonych godzinach przewidzianych w delegacji ustawowej zapisanej w art. 12 ust. 4 u.w.t. Brak danych dotyczących godzin otwarcia placówek sprzedaży alkoholu na terenie Dzielnicy Śródmieście nie ma bezpośredniego znaczenia dla oceny poprawności prawnej zaskarżonej uchwały.

Nie znajduje akceptacji zarzut Skarżącej co do braku proporcjonalności i nienaruszania istoty wolności działalności gospodarczej w sytuacji, gdy ustanowiony zakaz w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały dotyczy tylko prowadzonej przez nią działalności na obszarze objętym uchwałą. Skoro na obszarze objętym uchwałą funkcjonuje jedynie sklep prowadzony przez Skarżącą to negatywny skutek dla możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie nocnej sprzedaży alkoholu na tym obszarze jest znikomy, a inni przedsiębiorcy nie dostrzegali zasadności ekonomicznej sprzedaży sklepowej alkoholu po godzinie 23.00, zwłaszcza alkoholi „markowych”, czyli z złożenia droższych. Oznacza to więc, że ustanowiony zakaz jest nakierowany w istocie na przyszłość, a jego skutki dla obecnej możliwości prowadzenia działalności gospodarczej są bez większego znaczenia dla ogółu przedsiębiorców.

Za całkowicie bezzasadne Rada Miasta uznała porównania działalności sklepowej prowadzonej przez Skarżącą z działalnością innych przedsiębiorców prowadzących restauracje, bary bądź puby na terenie Dzielnicy Śródmieście. W tym zakresie powołała się Rada Miasta na wyrok z dnia 3 marca 2021 r. w WSA w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. akt II SA/Go 15/21.

Ponadto kwestia funkcjonowania sklepu całodobowo sprzedającego alkohol prowadzonego przez Skarżącą była przedmiotem odbytego w dniu 17 kwietnia 2023 r. posiedzenia Komisji Bezpieczeństwa i Ochrony Środowiska Rady Miasta Gliwice, a efektem przeprowadzonej wówczas dyskusji jest właśnie zaskarżona uchwała.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, stosownie do art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634; dalej: p.p.s.a.).

Jak wynika z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów u.s.g., w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy, tj. naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (por. wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała

pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie prawa, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.). Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej pozostawała uchwała nr XLVI11/992/2023 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych między godziną 23:00 a 6:00 dla dzielnicy Śródmieście.

Przed przystąpieniem do oceny zaskarżonej uchwały Sąd zobligowany był skontrolować, czy skarga pochodzi od strony uprawnionej do jej złożenia. Skarżony organ w treści skargi i w toku postępowania określony został prawidłowo.

Zgodnie art. 101 ust. 1 u.s.g. 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". Jak wskazał NSA skarga na podstawie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis* - podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy bądź wreszcie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie w inny sposób (np. jest właścicielem nieruchomości położonej na terenie gminy). W pojęciu interesu prawnego mogą się mieścić zarówno uprawnienia, jak i obowiązki prawne. Interes ten musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującego sytuację prawną tego podmiotu. 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 istnieć obecnie (a nie w przyszłości) i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków. Naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. wymaga istnienia związku

między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą (por. wyrok NSA z 29 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2859/14).

Uprawnienie do wniesienia skargi na uchwałę w sprawie wprowadzenia ograniczeń sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w godzinach nocnych - biorąc pod uwagę wyżej przedstawione rozważania - posiadają niewątpliwie podmioty prowadzące na podstawie zezwolenia działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jeśli punkty sprzedaży są czynne w godzinach nocnych. Skarżąca sprzedaje napoje alkoholowe w sklepie usytuowanym na Dzielnicy Śródmieście Miasta Gliwice, której dotyczy przedmiotowa uchwała. Jest on czynny w godzinach nocnych. Zatem Skarżąca jest legitymowana do wniesienia skargi w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

Kompetencję gmin do wydawania aktów prawa miejscowego określa art. 40 u.s.g.. Jak wynika z jego ust. 1 na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednocześnie według art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Podstawą prawną zaskarżonej uchwały był art. 12 ust. 4 u.w.t., zgodnie z którym 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 22.00 a 6.00. Wobec powyższego Rada Miasta Gliwice podejmując zaskarżoną uchwałę działała w ramach upoważnienia ustawowego i mogła podjąć tę uchwałę. Wobec tego nie jest uzasadnionym zarzut Skarżącej ograniczenia działalności gospodarczej poprzez uchwalenie zaskarżonej uchwały w sytuacji, gdy ograniczanie konstytucyjnej wolności gospodarczej dopuszczalne jest wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Przystępując do kontroli zaskarżonej uchwały zdaniem Sądu uzasadnionym jest zarzut Skarżącej co do naruszenia art. 12 ust. 5 u.w.t. poprzez dokonanie pobieżnej i lakonicznej opinii jednostki pomocniczej oraz niedokonanie przez organ prawotwórczy własnej oceny przedłożonej opinii. Podkreślenia wymaga, że rada gminy – o czym stanowi art. 12 ust. 5 u.w.t.- przed podjęciem uchwał, o których

mowa w ust. 1-4, zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy. Oznacza to zatem, że projekty uchwał o terytorialnym zasięgu obowiązywania, ograniczonym do wskazanych w nim jednostek pomocniczych wymagają zasięgnięcia opinii, w trybie art. 12 ust. 5 u.w.t. (zob. M. Lewicki, *Wybrane aspekty kompetencji prawotwórczych gmin w świetle znowelizowanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Samorząd Terytorialny 2019, nr 4, s. 44-60). W konsekwencji Rada Miasta miała obowiązek zasięgnąć opinii jedynie jednostki pomocniczej, której uchwała dotyczyła, czyli Dzielnicy Śródmieście. Z akt administracyjnych wynika, że wystąpiono o opinię do wszystkich Rad Dzielnic Miasta Gliwice (karta 1 akt administracyjnych). Żadnej opinii jednak zwrotnie nie uzyskano. Sąd nie podziela przy tym stanowiska Rady Miasta, że o zrealizowaniu dyspozycji art. 12 ust. 5 u.w.t. świadczy sam fakt zwrócenia się o opinię do jednostki pomocniczej gminy, niezależnie od tego czy faktycznie tę opinię uzyska. Kierując się racjonalnością ustawodawcy przyjąć należy, że tworząc w art. 12 ust. 5 u.w.t. element procedury uchwałodawczej nie chodziło tylko i wyłącznie o zwrócenie się o udzielenie przedmiotowych opinii, ale o ich faktyczne uzyskanie. I choć co do istoty opinia nie ma charakteru wiążącego, to jednak niezbędne jest chociażby zapoznanie się z nią przed podjęciem uchwały. Zasięgnięcie opinii stanowi przecież formę współdziałania w procesie uchwałodawczym, przy czym w przeciwieństwie do uzgodnienia opinia nie wiąże organu prawotwórczego (por. M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości. Komentarz*, Wolters Kluwers Polska 2020, t. 12 do art. 12). Ten ustawowo określony wymóg proceduralny w badanej sprawie spełniony nie został. Zaznaczyć należy, że jedynie Dowódca Garnizonu Gliwice 4 Wojskowego Oddziału Gospodarczego w piśmie z 24 maja 2023 r. wydał pozytywną opinię projektu uchwały (karta 12 akt administracyjnych).

Rację ma Skarżąca zarzucając uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brak wyjaśnienia przez Radę Miasta motywów podjęcia zaskarżonej uchwały. Podejmując tego rodzaju działalność uchwałodawczą na podstawie art. 12 ust. 4 u.w.t. Rada Miasta nie dysponuje nieograniczoną swobodą i nie może decydować na zasadzie swobodnego uznania. Jak słusznie wskazał WSA w Krakowie muszą zaistnieć istotne powody przemawiające za wprowadzeniem ograniczeń zasady swobody działalności gospodarczej, a powody te winny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane (por. wyrok WSA w Krakowie z 15 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1131/18). Sąd orzekający w sprawie podziela także stanowisko WSA w Rzeszowie co do tego

ze z jednej strony prawodawca jest zobowiązany uwzględniać i gwarantować każdemu jego prawa i wolności, w przestrzeni których 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 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 (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 22 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 200/19). Tymczasem Rada Miejska w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały ograniczyła się do stwierdzenia cyt. „Urząd Miejski w Gliwicach nie dysponuje rzetelnymi informacjami na temat godzin otwarcia placówek posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Przedsiębiorcy nie są zobowiązani przepisami prawa do informowania urzędu, czy prowadzi działalność całodobową w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Z dobrowolnych deklaracji przedsiębiorców wynika, że całodobową sprzedaż alkoholu z przeznaczeniem do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy) prowadzi jeden punkt sprzedaży na terenie dzielnicy Śródmieście”. Także w aktach administracyjnych brak jest informacji, dowodów wskazujących na konieczność podjęcia przez Radę Miasta działań w celu ochrony interesu publicznego w związku z funkcjonowaniem punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Brak merytorycznego uzasadnienia podjęcia uchwały powoduje, że ma ona cechy dowolności, co nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

Sąd nie zgadza się ze Skarżącą, że poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały została naruszona zasada równości. Jak słusznie wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z 17 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/Po 453/23 ustawodawca wprowadzając przepis art. 12 ust. 4 u.w.t. dokonał zróżnicowania dwóch kategorii podmiotów sprzedających napoje alkoholowe na podmioty sprzedające alkohol przeznaczony do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz podmioty sprzedające alkohol przeznaczony do spożycia w miejscu sprzedaży. Ustanowiona w tym przepisie norma kompetencyjna umożliwia gminom wprowadzenie ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu wyłącznie w

stosunku do jednej z tych kategorii podmiotów - podmiotów sprzedających alkohol przeznaczony do spożycia poza miejscem sprzedaży. Wprowadzając taką regulację ustawodawca miał na uwadze odmienną sposobu działania obu tych grup podmiotów gospodarczych w kontekście zamierzonego celu - ograniczenia spożycia alkoholu z uwagi na ochronę zdrowia i ochronę porządku publicznego. Zróżnicowanie obu grup podmiotów sprzedających alkohol w godzinach nocnych - w lokalach gastronomicznych oraz w sklepach nastąpiło z woli ustawodawcy. W ocenie Sądu, brak jest podstaw do uznania, że przepis ten jest niekonstytucyjny. Konstrukcja tego unormowania rozróżnia dwie różne grupy podmiotów sprzedających napoje alkoholowe. Nie budzi wątpliwości, że podmioty prowadzące sklepy spożywcze oraz podmioty prowadzące lokale gastronomiczne, to dwa różne typy podmiotów gospodarczych, charakteryzujące się różnymi cechami i prowadzące działalność gospodarczą w różnych zakresach. Wbrew zarzutom skargi nie doszło więc do naruszenia art. 32 Konstytucji.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2023 poz.321). Z jego ust. 1 wynika, że przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej dokonuje się:

- 1) analizy możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego za pomocą innych środków;
- 2) oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy.

Natomiast art. 66 ust. 2 Prawa przedsiębiorców stanowi, że wyniki oceny i analiz, o których mowa w ust. 1, zamieszcza się w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego lub w ocenie skutków regulacji, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego.

Przywołana regulacja nie nakłada na radę gminy podejmującą uchwałę na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 12 u.w.t.p.a. obowiązku analizy i oceny wskazanej w tym przepisie.

Sąd zauważa przy tym, że uchwała podjęta na podstawie art. 12 ust. 4 u.w.t., wbrew stanowisku Skarżącej, nie narusza zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej przewidzianej w art. 20, 22 Konstytucji RP. W orzecznictwie sądów

administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że zasada wolności działalności gospodarczej sprowadza się przede wszystkim do możliwości podejmowania prowadzenia działalności gospodarczej, a więc działalności nastawionej na zysk, wyboru prawno-organizacyjnych form działania, swobodnego podejmowania decyzji gospodarczych oraz zakończenia działalności. Z uprawnieniami tymi korespondują obowiązki państwa stworzenia instytucji prawnych gwarantujących korzystanie z nich. (por. A. Tuleja, *Konstytucja*, Komentarz, Wolters Kluwers 2019, t. 2 do art. 20). Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego (por. wyrok NSA z 20 marca 2007 r. sygn. akt II GSK 364/06; wyrok NSA z 29 grudnia 2009 r. sygn. akt II OSK 1843/09). Podlega ona ograniczeniom na zasadach ogólnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), zmodyfikowanych treścią art. 22 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny. Zasada ta ma wymiar uniwersalny, tzn. dotyczy wszystkich funkcjonujących podmiotów gospodarczych. Oznacza to, iż w przypadkach i na warunkach określonych w art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej może być ograniczana. Konstytucja RP dopuszczając ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności stanowi, że może nastąpić to tylko w ustawie i tylko wówczas, gdy ograniczenia są konieczne w demokratycznym Państwie w celu zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrony własności i praw innych osób. Tym samym prawodawca przewidział sytuację, gdy konieczne będzie stopniowanie ochrony poszczególnych wolności i praw obywatelskich. Wśród dóbr podlegających szczególnej ochronie, która uzasadnia ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich wymieniony został m.in. porządek publiczny oraz ochrona zdrowia. W związku z tym ograniczenie w korzystaniu z wolności obywatelskich, w tym z wolności działalności gospodarczej, może nastąpić, gdy jest to konieczne dla zapewnienia np. porządku publicznego lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia. Istotne przy tym jest, by ograniczenie konstytucyjnej wolności nie naruszało jej istoty. Ograniczenie w godzinach nocnych sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na obszarze gminy nie narusza samo w sobie zasady wolności działalności gospodarczej, bowiem nie godzi w istotę tej wolności, jaką jest sama możliwość wykonywania działalności gospodarczej. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych przez

wprowadzenie czasowego ograniczenia prowadzenia takiej sprzedaży mieści się w pojęciu ochrony zdrowia publicznego i porządku publicznego, bowiem działanie takie niewątpliwie oddziałuje i przyczynia się do wzmocnienia i ochrony tych wartości. Podkreślić należy, że w omawianym przypadku podmiot prowadzący działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży napojów alkoholowych nie jest pozbawiony możliwości prowadzenia takiej działalności, a jedynie dotyczą go - w zakresie czasowych możliwości prowadzenia takiej działalności gospodarczej - ograniczenia powodowane "ważnym interesem publicznym" (ochroną zdrowia publicznego czy też porządku publicznego). Samo ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych w określonych godzinach nie narusza zatem istoty konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, a jedynie dopuszczalnie - w świetle Konstytucji RP - ogranicza tę działalność (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Go 15/21; Wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/Po 453/23)

Niezależnie podkreślenia wymaga, że wskazywane przez Skarżącą okoliczności dotyczące prowadzonej przez nią do tej pory działalności gospodarczej i jej ograniczenia w wyniku podjęcia zaskarżonej uchwały, pozostają w granicach ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej. Skarżąca będąc przedsiębiorcą musiała mieć świadomość, że obowiązujące prawo przewiduje możliwość wprowadzenia zastosowanego ograniczenia.

Mając powyższe na względzie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
Sąd I Instancji
Kancelaria Sądowa
ul. Wolności 10
44-100 Gliwice
tel. 32 231 10 00
e-mail: ks@wsa.gliwice.pl

ODPIS

Sygn. akt II GSK 1268/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA	Zbigniew Czarnik
Sędzia NSA	Marcin Kamiński
Sędzia del. WSA	Jacek Boratyn (spr.)

po rozpoznaniu w dniu **5 listopada 2024 r.**
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej
skargi kasacyjnej **Rady Miasta Gliwice**
od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach**
z dnia **31 stycznia 2024 r.** sygn. akt III SA/GI 747/23
w sprawie ze skargi *
na uchwałę **Rady Miasta Gliwice**
z dnia **13 lipca 2023 r.** nr XLVIII/992/2023
w sprawie ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych
przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 31 stycznia 2024 r., sygn. III SA/GI 747/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (dalej WSA w Gliwicach), po rozpoznaniu sprawy ze skargi * (dalej zwanej skarżącą) na uchwałę Rady Miasta Gliwice z dnia 13 lipca 2023 r., nr XLVIII/992/2023, w sprawie ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Rada Rady Miasta Gliwice w dniu 13 lipca 2023 r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych dla dzielnicy Śródmieście, między godziną 23:00 a 6:00, we wszystkich punktach handlowych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2023 r. poz. 5812.

Skarżąca wniosła do WSA w Gliwicach skargę na przedmiotową uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności. Zaskarżonej uchwale zarzuciła między innymi naruszenie przepisów Konstytucji RP, tj.: art. 20, 22, 32 oraz 33, art. 66 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, a także art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.), oraz § 12 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez brak przedstawienia możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do uchwalenia projektowanej uchwały, środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia - przedstawienie osiągniętych wyników oraz braku szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy.

WSA w Gliwicach, wyrokiem z 31 stycznia 2024 r., stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Gliwice z 13 lipca 2023 r.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że art. 147 § 1 P.p.s.a. (ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935), daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, która została wydana z naruszeniem prawa. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się więc należy do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r.

poz. 40 z późn. zm., dalej zwanej u.s.g.), w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy, tj. naruszeniach istotnych lub nieistotnych (art. 91 u.s.g.). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do stwierdzenia nieważności uchwały nie jest konieczne rażące naruszenie prawa, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm., dalej zwanej K.p.a.).

WSA w Gliwicach stwierdził, że skarżąca sprzedaje napoje alkoholowe w sklepie usytuowanym na Dzielnicy Śródmieście Miasta Gliwice, której dotyczy przedmiotowa uchwała. Jest on czynny w godzinach nocnych. Zatem skarżąca jest legitymowana do wniesienia skargi w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

Sąd zauważył, że podstawą prawną zaskarżonej uchwały był art. 12 ust. 4 u.w.t. (ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.), zgodnie z którym 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 22.00 a 6.00. Wobec powyższego Rada Miasta Gliwice podejmując zaskarżoną uchwałę działała w ramach upoważnienia ustawowego i mogła tego dokonać. W związku z tym nie jest uzasadnionym zarzut skarżącej dotyczący ograniczenia działalności gospodarczej poprzez uchwalenie zaskarżonej uchwały w sytuacji, gdy ograniczanie konstytucyjnej wolności gospodarczej dopuszczalne jest wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Za uzasadniony WSA w Gliwicach uznał natomiast zarzut skarżącej co do naruszenia art. 12 ust. 5 u.w.t. Z akt administracyjnych wynika bowiem, że wystąpiono o

opinię do wszystkich Rad Dzielnic Miasta Gliwice (karta 1 akt administracyjnych). Żadnej opinii jednak zwrotnie nie uzyskano. Sąd nie podzielił przy tym stanowiska Rady Miasta Gliwice, że o zrealizowaniu dyspozycji art. 12 ust. 5 u.w.t. świadczy sam fakt zwrócenia się o opinię do jednostki pomocniczej gminy, niezależnie od tego czy faktycznie tę opinię uzyskano. Kierując się racjonalnością ustawodawcy przyjąć bowiem należy, że tworząc w art. 12 ust. 5 u.w.t. element procedury uchwałodawczej nie chodziło tylko i wyłącznie o zwrócenie się o udzielenie przedmiotowych opinii, ale o ich faktyczne uzyskanie. I choć co do istoty opinia nie ma charakteru wiążącego, to jednak niezbędne było chociażby zapoznanie się z nią przed podjęciem uchwały.

Sąd zgodził się także ze skarżącą, że organ uchwałodawczy nie wskazał motywów podjęcia przez siebie uchwały. Podejmując tego rodzaju działalność uchwałodawczą, na podstawie art. 12 ust. 4 u.w.t., organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie dysponuje bowiem nieograniczoną swobodą i nie może decydować na zasadzie swobodnego uznania. Muszą bowiem zaistnieć istotne powody przemawiające za wprowadzeniem ograniczeń zasady swobody działalności gospodarczej, a powody te winny być prawdziwe i rzetelnie umotywowane.

Rada Miejska w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały ograniczyła się do stwierdzenia że "Urząd Miejski w Gliwicach nie dysponuje rzetelnymi informacjami na temat godzin otwarcia placówek posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Przedsiębiorcy nie są zobowiązani przepisami prawa do informowania urzędu, czy prowadzą działalność całodobową w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. Z dobrowolnych deklaracji przedsiębiorców wynika, że całodobową sprzedaż alkoholu z przeznaczeniem do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy) prowadzi jeden punkt sprzedaży na terenie dzielnicy Śródmieście". Także w aktach administracyjnych brak jest informacji, dowodów wskazujących na konieczność podjęcia przez Radę Miasta działań w celu ochrony interesu publicznego w związku z funkcjonowaniem punktów sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Brak merytorycznego uzasadnienia podjęcia uchwały powoduje, że ma ona cechy dowolności, co nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

Jednocześnie Sąd nie zgodził się ze skarżącą, że poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały została naruszona zasada równości. Podobnie WSA w Gliwicach podkreślił, że

uchwała podjęta na podstawie art. 12 ust. 4 u.w.t., nie narusza zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej przewidzianej w art. 20, 22 Konstytucji RP.

Skargę kasacyjną od wyroku WSA w Gliwicach z 31 stycznia 2024 r. wniosła Rada Miasta Gliwice, zaskarżając go w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

- 1) dokonanie niewłaściwej wykładni przepisu prawa materialnego - art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r., poz. 2151 z późn. zm.) w wyniku czego stwierdzono nieważność uchwały nr XLVIII/992/2023 Rady Miasta Gliwice z dnia 13 lipca 2023 r. - w całości; wadliwa wykładnia polegała na tym, iż Sąd Wojewódzki przyjął, iż niewyrażenie przez jednostkę pomocniczą opinii, mimo zwrócenia się o jej wydanie, uniemożliwia podjęcie uchwały z art. 12 ust. 4 powołanej ustawy,
- 2) naruszenia prawa procesowego poprzez zastosowane w sprawie przepisu art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały a to wskutek bezzasadnego przyjęcia, iż uzasadnienie zaskarżonej uchwały było niewystarczające do ustalenia powodów jej podjęcia, tj. tego czy:
 - a) działalność skarżącej (nocna sprzedaż alkoholu) sprowadza realne zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ewentualnie zdrowia i moralności Publicznej;
 - b) wprowadzenie zakazu nocnej sprzedaży napojów alkoholowych zneutralizuje zagrożenie dla ww. wartości w obszarze, na którym będzie obowiązywał.

Na tej podstawie skarżący kasacyjnie organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku, rozpoznanie skargi na uchwałę, a także zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej stwierdzono, że wykładnia przepisu art. 12 ust. 5 u.w.t. powinna zatem zmierzać w tym kierunku, iż jeśli jednostce pomocniczej gminy zapewniono realną możliwość wyrażenia opinii co do projektu uchwały o jakiej mowa w art. 12 ust. 4 tej ustawy, to milczenie jednostki stanowi w istocie wyrażenie opinii. Jej treści nie można w żaden sposób domniemywać (brak po temu podstawy prawnej) jednakże można przyjąć, że treścią tej milczącej opinii jest swoisty désintéressement.

Zdaniem Rady Miasta Gliwice uzasadnienie jej uchwały spełnia obowiązujące w tym zakresie wymogi, gdyż podano w niej istotne i prawdziwe powody jej podjęcia. Tymczasem stanowisko WSA w Gliwicach, choć oparte zostało na stwierdzeniach odnośnie niespełnienia przez uzasadnienie uchwały dotyczących go wymogów, to w istocie nie wyjaśnia na czym te jego niedostatki miałyby polegać.

Skarżąca, w piśmie procesowym, nadanym 1 lipca 2024 r., wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych.

Jak stanowi zaś art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na: naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (pkt 1), bądź na naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (pkt 2).

Artykuł 176 P.p.s.a. określa elementy składowe skargi kasacyjnej, a zgodnie z § 1 pkt 2 tego przepisu jej obligatoryjnym elementem jest przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Przez przytoczenie podstawy kasacyjnej należy rozumieć podanie konkretnego przepisu (konkretnej jednostki redakcyjnej określonego aktu prawnego), który zdaniem strony został naruszony przez sąd pierwszej instancji (por. postanowienia NSA z 8 marca 2004 r., sygn. akt FSK 41/04; z 1 września 2004 r., sygn. akt FSK 161/04; z 24 maja 2005 r., sygn. akt FSK 2302/04, wszystkie dost. w CBOiS - www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Z kolei uzasadnienie skargi kasacyjnej winno zawierać rozwinięcie zarzutów kasacyjnych.

W odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia przepisów prawa materialnego, w postaci dopuszczenia się błędu wykładni, w kontekście wyżej przedstawionych wymogów wskazać należy, że na autorze skargi kasacyjnej ciąży obowiązek wskazania konkretnych przepisów prawa materialnego, które jego zdaniem zostały przez sąd naruszone zaskarżanym orzeczeniem, a także podania na czym polegała ich błędna wykładnia oraz jaka powinna być prawidłowa wykładnia konkretnej regulacji (art. 174 pkt 1 P.p.s.a.). Innymi słowy skarżący kasacyjnie, formułując tego

rodzaju zarzut, nie może ograniczyć się jedynie do wskazania przepisu, który został według niego błędnie zinterpretowany, ale winien również podać jak dany przepis winien być prawidłowo wykładany.

W przypadku zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania, podkreślić należy, że prawidłowo sformułowany zarzut tego typu winien wskazywać konkretne regulacje procesowe, którym uchybił sąd pierwszej instancji, a także to, że naruszenie tego rodzaju regulacji mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Skarżący kasacyjnie nie może więc ograniczyć się tylko do wskazania, że do naruszenia określonych przepisów faktycznie doszło, ale musi wykazać, co najmniej potencjalny, związek przyczynowy pomiędzy tym naruszeniem, a wynikiem sprawy, tj. treścią zapadłego orzeczenia.

W niniejszym przypadku, w którym brak jest podstaw do stwierdzenia wystąpienia przesłanek nieważności, enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a., skarżąca kasacyjnie sformułowała dwa zarzuty, spośród których jeden dotyczy naruszenia prawa materialnego, poprzez dokonanie jego błędnej wykładni, drugi zaś naruszenia przepisów procesowych.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do tego zarzutu, w ramach którego skarżąca kasacyjnie zarzuciła Sądowi pierwszej instancji naruszenie przepisów prawa procesowego wskazać należy, że w jego treści jako naruszony przez WSA w Gliwicach przepis Rada Miasta Gliwice wymieniła wyłącznie mający wynikowy charakter art. 147 § 1 P.p.s.a., a więc przepis określający sposób orzekania wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadku uwzględnienia skargi, między innymi na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z ugruntowanym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowiskiem (zob. np. wyroki NSA z dnia: 19 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 2077/10; 26 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1925/12; 17 września 2014 r., sygn. akt II FSK 2458/12 – wszystkie dost. w CBOiS – orzeczenia.nsa.gov.pl), naruszenie regulacji będących tak zwanymi przepisami wynikowymi, jest zawsze następstwem uchybienia innym przepisom i nie może być uznane za samoistną podstawę skargi kasacyjnej. Z tego już tylko względu zarzuty skargi kasacyjnej, podnoszące uchybienie przez wojewódzki sąd administracyjny regulacjom procesowym, wyłącznie w postaci przepisów wynikowych P.p.s.a., nie mogą być uznane za zasadne. Takie zarzuty uznać bowiem należy za wadliwie skonstruowane, co przesądza niemożność ich uwzględnienia.

W niniejszym przypadku skarżąca kasacyjnie podnosząc bezzasadne przyjęcie przez WSA w Gliwicach niedostatecznego uzasadnienia powodów podjęcia zaskarżonej uchwały, nie podała uchybienie którego to przepisu, poza art. 147 § 1 P.p.s.a., wiąże z tego rodzaju nieprawidłowością. Kwestionując bowiem stwierdzenie przez WSA w Gliwicach niespełnienia przez nią wymogów w zakresie uzasadnienia uchwały winna była podać z jakich to przepisów wywodzi swoje stanowisko i przez pryzmat treści których winne być oceniane podnoszone przez nią okoliczności. Pominięcie zaś w zarzucie tego elementu uniemożliwia merytoryczne odniesienie się do niego, w związku czym uznać go należy za nieskuteczny.

Jeżeli zaś chodzi o zarzut oparty na twierdzeniach dotyczących naruszenia prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię art. 12 ust. 5 u.w.t., w związku z przyjęciem, że niewyrażenie przez jednostkę pomocniczą opinii, mimo zwrócenia się o jej wydanie, uniemożliwia podjęcie uchwały z art. 12 ust. 4 u.w.t., to zarzut ten nie znajduje uzasadnionych podstaw. Otóż zgodnie z art. 12 ust. 5 u.w.t. rada gminy przed podjęciem uchwał, o których mowa w ust. 1-4, zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy. Dokonując wykładni przedmiotowej regulacji WSA w Gliwicach przyjął, iż sam fakt zwrócenia się o opinię do jednostki pomocniczej gminy, niezależnie od tego czy faktycznie tę opinię uzyskano, nie może świadczyć o zrealizowaniu dyspozycji art. 12 ust. 5 u.w.t. Kierując się racjonalnością ustawodawcy przyjąć bowiem należy, że tworząc w art. 12 ust. 5 u.w.t. element procedury uchwałodawczej nie chodziło tylko i wyłącznie o zwrócenie się o udzielenie przedmiotowych opinii, ale o ich faktyczne uzyskanie.

Z takim stanowiskiem należy się zgodzić, gdyż analizowany przepis mówi wprost o zasięgnięciu opinii, nie zaś jedynie o zrealizowaniu formalnego obowiązku wystąpienia o nią. Do tego rodzaju wniosków prowadzą zarówno rezultaty wykładni gramatycznej, jak i systemowej oraz funkcjonalnej analizowanego przepisu. Nie sposób jest bowiem stwierdzić czemu miałyby służyć samo wystąpienie o opinię, bez faktycznego uzyskania stanowiska odpowiedniej jednostki pomocniczej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Rada Miasta Gliwice zasugerowała, że wykładnia przepisu art. 12 ust. 5 u.w.t. powinna zmierzać w tym kierunku, iż jeśli jednostce pomocniczej gminy zapewniono realną możliwość wyrażenia opinii, co do projektu uchwały, o jakiej mowa w art. 12 ust. 4 tej ustawy, to milczenie jednostki stanowi w istocie wyrażenie opinii. Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić, gdyż

II GSK 1268/24

brak jest ku temu juredycznych podstaw. Trudno byłoby także stwierdzić jaki okres czasu umożliwia jednostce pomocniczej zajęcie stanowiska w sprawie i jak długo organ uchwałodawczy winien oczekiwać na wydanie opinii, aby móc przyjąć, że doszło do tzw. milczącego jej wyrażenia.

Tym samym nie można w omawianym zakresie opierać się na niejasnych i nieprecyzyjnych kryteriach w zakresie przyjęcia określonej cezurę czasowej, umożliwiającej uznanie, że jednostka pomocnicza wyraziła pozytywną opinię odnośnie projektu uchwały.

Niezależnie od powyższego zauważyć jednak należy, że zwracając się do właściwej, co należy podkreślić, jednostki pomocniczej gminy (ze względu na zakres obowiązywania projektowanej uchwały), rada gminy może określić jej odpowiedni termin na wyrażenie opinii zastrzegając, że nieprzedstawienie przed jego upływem opinii zostanie potraktowane jako pozytywne ustosunkowanie się do projektu uchwały.

W niniejszym przypadku z tego rodzaju sytuacją nie mamy jednak do czynienia. Występując o wydanie opinii nie określono jednostkom pomocniczym żadnego terminu na jej wyrażenie.

Tak więc za niezasadny uznać należy zarzut skarżącej kasacyjnie, zgodnie z którym samo wystąpienie o wyrażenie opinii uznać należy za zrealizowanie obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 5 u.w.t.

Mając więc na uwadze powyższe Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną Rady Miasta Gliwice.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

* Wyłączono jawność informacji publicznej w zakresie danych osobowych zgodnie z wymaganiami art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz art. 5 ust. 1 lit. f) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Osoba dokonująca wyłączenia: Marta Stradomska (Biuro Rady Miasta)