

*akt.
spekulum*

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 kwietnia 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym :

Przewodniczący: Sędzia NSA Henryk Wach

Sędziowie: WSA Małgorzata Jużków (spr.)

Asesor WSA Barbara Orzepowska- Kyć

Protokolant Beata Jacek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 kwietnia 2005 r.

przy udziale-

sprawy ze skargi Marka Wolnego, Artura Kucharzewskiego współników spółki cywilnej „ALSUS” s. c. w Częstochowie

na uchwałę Rady Miasta Częstochowy

z dnia 16 czerwca 2003 r. nr 147/XV/2003

w przedmiocie zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

Beata Jacek

UZASADNIENIE.

Rada Miasta Częstochowy w dniu 16 czerwca 2003 r. podjęła uchwałę nr 147/XV/2003 w sprawie zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na obszarze obejmującym teren pawilonów przy ulicy Dekabrystów od nr 25 do nr 35, ulicy Kilińskiego nr 140, bloki mieszkalne przy ulicy Nałkowskiej o nr 3, 7, 11 oraz teren miasteczka akademickiego. U podstaw materialnoprawnych uchwały powołano art.14 ust. 6 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciw działaniu alkoholizmowi (tekst jednolity w Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz.1231 ze zm.) oraz art.18 ust.2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity w Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 ze zm.).

W § 1 uchwały postanowiono, że ze względów wychowawczych i celem zabezpieczenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, wprowadza się zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na obszarze obejmującym: teren pawilonów przy ul. Dekabrystów od nr 25 do 35, ul. Kilińskiego nr 140, bloki mieszkalne przy ul. Nałkowskiej o nr 3,7,11 oraz teren, na którym zlokalizowane są domy studenckie i uczelnie zamknięte ulicami Dekabrystów, Sowińskiego, Skrzyneckiego Dembińskiego, Armii Krajowej z wyłączeniem ulicy Skrzyneckiego i Dembinskiego. Zasada ta nie odnosiła się do przedsiębiorców dotychczas prowadzących sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych na obszarze objętym zakazem do czasu wygaśnięcia zezwoleń (§ 2 uchwały).

Następnie uchwałą Nr 177/XVII/2003 z 25 sierpnia 2003 r. Rada Miasta Częstochowy dokonała zmiany m.in./ w § 1 powyższej uchwały stanowiąc, że w § 1 uchwały Nr 147/XV/2003 po wyrazach Kilińskiego o

P
Pod
C

nr 140 dodaje się wyrazy „lokale użytkowe usytuowane w blokach mieszkalnych przy ul. Nałkowskiej o nr 3,7,11”. Uchwała wchodziła w życie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Pismem z dnia 1 kwietnia 2004 r. (doręczonym 13 kwietnia 2004 r.) pełnomocnik Marka Wolnego oraz Artura Kucharzewskiego, wspólników spółki cywilnej „ALSUS” w Częstochowie zwróciła się do Rady Miasta Częstochowy z wezwaniem w trybie art.101 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) o usunięcie naruszenia interesu prawnego jej mocodawców przez uchylene zaskarżonej uchwały zarzucając jej rażące naruszenie art.14 ust.6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art.22 Konstytucji. Wzywająca wykazywała, że przywołany u podstaw materialnoprawnych przepis nie może stanowić podstawy wprowadzenia zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych ze względów wskazanych w uchwale. Przepis ten pozwala na wprowadzenie zakazu wyłącznie ze względu na charakter miejsca lub obiektu. Zakaz określony w art. 14 ma służyć wyłącznie ochronie pewnych miejsc przed zagrożeniem wynikającym ze spożywania alkoholu, a nie jako sposób na uwolnienie się od obowiązku czynnego działania na rzecz zapewnienia porządku publicznego. Zaś art.22 Konstytucji stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Na koniec podkreślono, że zakazem objęto część miasta, a więc przekroczone tym samym uprawnienia wynikające ze wskazanego przepisu. Zakaz ten spowoduje, po wygaśnięciu koncesji duże straty u skarżących, którzy prowadzą bar „Santa Fe” przy ul. Dekabrystów 27 a,b,c,d.

blokach
iła w
m

Pełnomocnik skarżących 18 maja 2004 r. (data złożenia w Biurze Podawczym Rady Miasta)) wniosła skargę na uchwałę Rady Miasta Częstochowy z 16 czerwca 2003 r. nr 147/XV/2003 wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. W uzasadnieniu podniosła, że uchwała narusza interes prawny jej mocodawców i rażąco narusza prawo, w szczególności art.14 ust.6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 22 Konstytucji, a także szeroko omówiła orzecznictwo administracyjne odnoszące się do realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości ... Skarżący zarzucili, że przy podejmowaniu uchwały nie wskazano ważnego interesu prawnego, który uzasadniałby ograniczenie wolności gospodarczej obywateli. Podkreślili, że zakaz obejmujący obszar domów studenckich jest niedopuszczalnym rozszerzeniem przepisu art.14 powyższej ustawy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Częstochowy wniosła o jej *oddalenie*. W uzasadnieniu za nietrafne uznano podniesione przez skarżących argumenty. Podkreślono, że przepis art.14 ust.6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi daje prawo radzie gminy (miasta) do wprowadzenia czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w innych, nie wymienionych w art.14 ust.1 tej ustawy miejscach. Bezspornym jest, że upoważnienie to nie jest nieograniczone, a wprowadzenie zakazów uzasadniać może jedynie charakter miejsca lub obszarów przed zagrożeniem ze strony alkoholu. Rada uznała, że obszar ten jest specyficzny ze względu na skupisko domów akademickich i budynków uczelni oraz znaczną ilość punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (głównie restauracji i barów). Na podstawie skarg mieszkańców, informacji organów porządkowych (Policji i Straży Miejskiej) oraz doniesień prasowych stwierdzono, że na przedmiotowym obszarze wystąpiły liczne zakłócenia porządku i spokoju publicznego

oraz zdarzenia wywołujące zgorszenie publiczne związane ze spożywaniem alkoholu. Lokalizacja znacznej liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych w bliskim sąsiedztwie przebywania młodzieży akademickiej oraz liczne incydenty zakłócania porządku publicznego negatywnie wpłynęły na funkcjonowanie tego obszaru i procesy wychowawcze młodzieży. Nie odniosły oczekiwanych skutków działania sił porządkowych (wobec ilości incydentów) ani postępowania administracyjne o cofnięcie zezwoleń. Odnośnie zarzutu naruszenia art.22.Konstytucji podkreślono, że wolność gospodarcza mniejszej grupy osób nie może naruszać prawa większości osób do spokojnego zamieszkiwania na danym obszarze. Nadto wskazano, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z 16 kwietnia 2000 r. sygn. akt II S.A./Ka 1987/99 nie dotyczył przedmiotu rozpatrywanej sprawy. Odnosił się do uchwały określającej zasady usytuowania na terenie miasta Częstochowy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz.1269) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art.134 p.s.a.) Sąd też na początek Sąd podjął rozważania czy skarżący posiadali legitymację prawną do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o

ne ze
laży

samorządzie gminnym, który stanowi, iż każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może-po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia- zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Ustawodawca w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 135, poz.1270, w skrócie p.s.a.) wśród zadań sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej wskazał orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Stosownie do zapisu art.101 pkt 1 ustawy samorządowej każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może-po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia- zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Do spraw tych nie stosuje się wymogów art. 52 § 3 i § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W niniejszej sprawie, jak wynika z powyższych wywodów zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżących, gdyż uniemożliwia im skuteczne ubieganie się o sprzedaż napojów alkoholowych w Barze „Santa Fe” położonym przy ulicy Dekabrystów 27 a,b,c,d, a tym samym mogli ją skutecznie zaskarżyć wnosząc skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

Naruszenie uchwałą interesu prawnego lub uprawnienia może nastąpić jedynie wtedy, gdy uchwał ta jest niezgodna z prawem. Tym samym Sąd w sprawie poddanej jego kontroli musiał rozstrzygnąć, czy zaskarżony § 1 uchwały z 16 czerwca 2003 r. wprowadzający zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na

wskazanym obszarze nie narusza prawa. Kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie art.14 ust.6 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z brzmieniem art.14 wyżej wskazanej ustawy zabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych: na terenie szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich, na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników, w miejscach i czasie masowych zgromadzeń, w środkach i obiektach komunikacji publicznej, w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe...Zabrania się spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Dalej zabrania się sprzedaży i podawania napojów zawierających więcej niż 18 % alkoholu w domach wypoczynkowych i ośrodkach szkoleniowych. Sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów zawierających więcej niż 4,4 % alkoholu może się odbywać na imprezach na otwartym powietrzu tylko za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych. W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych (ust. 6). Jest to uprawnienie szczególne, dotyczące możliwości wprowadzenia przez radę gminy (miasta) ograniczeń w spożywaniu alkoholu na terenie gminy w niektórych miejscach lub obiektach ze względu na ich charakter, np. mają szczególne znaczenie religijne, kulturalne, oświatowe, społeczne, czy pełnią specyficzną rolę wychowawczą nie tylko w stosunku do dzieci i młodzieży (zobacz Ustawa o wychowaniu w trzeźwości.. Komentarz. Zakamycze 2002, str.268), jak też innych obiektach, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę, w których obecność

wała
2

alkoholu jest szczególnie niepożądana i zagrażałaby wykonywaniu przez nich swoich funkcji. Chodzi tu o funkcje społeczne, których realizacja mogłaby zostać naruszona bądź zakłócona głównie przez zachowanie ludzkie będące skutkiem nadużycia alkoholu (z uzasadnienia wyroku SN z 7 marca 1996 r. sygn. akt III ARN 72/95, niepubl.). Jak wynika z przedstawionych Sądowni akt sprawy, na określonym uchwałą Nr 147/XV/2003 obszarze gminy znajduje się skupisko domów akademickich i budynków uczelni, a tym samym przebywa młodzież akademicka. Nadto wydając przepisy prawa miejscowego, a taki charakter ma przedmiotowa uchwała, rada gminy winna pamiętać, by posługiwać się takimi zwrotami językowymi, które pełnią funkcje semantyczne nazw jednostkowych lub grupowych określonych miejsc, obiektów i pozwalają indywidualizować o odróżniać (także ze względu na ich charakter) od innych tego samego rodzaju miejsc, obiektów lub obszarów publicznych na terenie gminy (zobacz uchwała SN z 17 kwietnia 1997 r., III RN 11/97, OSNAP 1997, nr 20, str.393 oraz wyrok wska z 3 marca 2004 r, sygn. akt II S.A./Wr 2625/03, OSS 2004/3/650). Zaskarżona uchwała w tej części nie narusza prawa bowiem w sposób jednoznaczny określa obszar objęty wprowadzonym zakazem.

Należy zgodzić się z argumentacją organu odwoławczego, iż przywołany przez pełnomocnika skarżących wyrok NSA z 26 kwietnia 2000 r. sygn. akt II S.A./Ka 1987/99 dotyczył określenia zasad usytuowania na terenie miasta Częstochowy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych uchwałą Rady Miasta Częstochowy podjętą na podstawie art.12 ust.2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości ... i nie pozostaje w bezpośrednim związku z przedmiotem niniejszego postępowania. Faktem jest, że w jego uzasadnieniu sąd wskazał art.14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości jako jedyny przepis uprawniający radę gminy do wprowadzenia zakazu sprzedaży napojów alkoholowych uzasadniony

charakterem miejsca, obiektu lub obszaru. Taka właśnie uchwała jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Za chybiony należy uznać zarzut naruszenia art.22 Konstytucji. Należy zauważyć, że podstawą wprowadzenia stosownych zakazów sprzedaż, podawania i spożywania napojów alkoholowych jest wyłącznie realizacja celów założonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, alkoholizmowi nie ograniczenie wolności gospodarczej czy konkurencji między poszczególnymi przedsiębiorcami. Wolności obywatelskie w państwie prawa nie mają charakteru absolutnego i mogą być określone ich granice, szczególnie te, które wynikają z konieczności zachowania reguł rządzących wspólnym życiem zbiorowości (zobacz wyrok SN z 8 kwietnia 1994 r. sygn. akt III ARN 18/94,OSNP 1994/4/550. Zakaz sprzedaży, spożywania i podawania alkoholu w miejscach publicznych został ustanowiony z uwagi na ochronę porządku i ochronę wolności innych osób, obywateli miasta, którzy są narażeni na uciążliwości z korzystania z miejsc publicznych. Wolność gospodarcza mniejszej grupy osób nie może naruszać prawa większości do spokojnego i kulturalnego przebywania bądź zamieszkiwania na danym obszarze.

Mając na względzie powyższe, na zasadzie art.151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd skargę oddalił.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SEKRETARZ SĄDOWY

Beata Jacek