

Wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r.
III RN 11/97

Przepisy gminne wydawane na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. nr 35, poz.230 ze zm.) w celu wskazania innych aniżeli wymienione w art. 14 ust. 1 - ust. 5 tej ustawy miejsc, obiektów lub obszarów, w odniesieniu do których dodatkowo wprowadza się (czasowo lub stały) zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, powinny posługiwać się takimi zwrotami językowymi, które pełnią funkcje semantyczne nazw jednostkowych lub grupowych określonych miejsc, obiektów i pozwalają je indywidualizować i odróżniać (także ze względu na ich charakter) od innych tego samego rodzaju miejsc, obiektów lub obszarów publicznych na terenie gminy.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 17 kwietnia 1997 r. sprawy ze skargi Prokuratora Wojewódzkiego w L. na uchwałę Rady Miejskiej w L. z dnia 25 września 1995 r. [...] w przedmiocie wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie L. na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 1996 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżone orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu w części oddalającej skargę i w tym zakresie przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Rada Miejska w L. działając na podstawie upoważnienia wynikającego z art.14 ust.6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz.230 ze zm.) oraz z art.40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz.95 ze zm.) podjęła Uchwałę [...] w sprawie wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych w L. § 1 uchwały stanowi, że: AWprowadza się na terenie L. zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych takich jak: 1/ulice 2/place 3/parki 4/skwery 5/obiekty sportowe 6/obiekty rekreacyjne 7/sklepy 8/place zabaw 9/wnętrza blokowe 10/klatki schodowe 11/cmentarze@, a § 4 uchwały wprowadzono normę, w myśl której: AWinnym naruszenia przepisów niniejszej uchwały wymierza się karę grzywny orzekaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach@.

Po bezskutecznym wezwaniu Rady Miejskiej w L. do usunięcia zaistniałego

naruszenia prawa, Prokurator Wojewódzki w L. zaskarżył wspomnianą uchwałę do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu, wnosząc o stwierdzenie nieważności postanowień obu wyżej wymienionych przepisów: § 1 i § 4. W uzasadnieniu skargi dotyczącym dyspozycji § 1 uchwały Prokurator Wojewódzki w L. podniósł, że miejsca publiczne, w których obowiązuje zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych wymienione zostały już w art.14 ust.1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Natomiast przepis art.14 ust.6 tej ustawy zawiera delegację dla rady, na podstawie której może ona wprowadzić analogiczny zakaz także Aw innych nie wymienionych miejscach ze względu na charakter obiektu lub miejsca@. Oznacza to, zdaniem Prokuratora, że rada może poszerzyć wymieniony w art.14 ust.1 katalog miejsc publicznych, w których obowiązywać będzie zakaz, ale nie może tego uczynić w sposób generalny. Musi indywidualizować miejsce ze względu na jego charakter. Czyli, że działając na podstawie art.14 ust.6 tej ustawy rada nie może wprowadzić bliżej nie sprecyzowanego, generalnego zakazu tego typu, który miałby dotyczyć właściwie wszystkich miejsc publicznych miasta. Z kolei w uzasadnieniu zarzutu dotyczącego § 4 uchwały Prokurator podniósł, że w art.43 ust.3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi określona została szczególna podstawa odpowiedzialności z tytułu naruszenia zakazów wynikających z art.14 tej ustawy, która stanowi *lex specialis* względem przepisów Kodeksu wykroczeń i z tego względu postanowienie § 4 uchwały błędnie wskazuje jakoby podstawy prawne odpowiedzialności były w tym wypadku określone przepisami Kodeksu wykroczeń.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 27 sierpnia 1996 roku [...] uwzględnił w części zarzuty Prokuratora dotyczące wspomnianej uchwały Rady Miejskiej w L. oraz stwierdził nieważność § 4 zaskarżonej uchwały. Natomiast oddalił skargę Prokuratora w zakresie w jakim dotyczyła ona § 1 zaskarżonej uchwały argumentując w szczególności, że: AZaskarżona uchwała wprowadzając w § 1 zakaz spożywania alkoholu na ulicach, placach, skwerach, parkach itd., wskazuje jednak, że dotyczy on terenu miasta L. Przyjąć zatem można, iż tym samym ów postulat konkretności tego rodzaju zakazu zostaje w dostatecznej mierze spełniony@.

Prokurator Generalny RP w dniu 25 lutego 1997 r. wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu w tej części, w której Sąd oddalił skargę Prokuratora Wojewódzkiego w L. [...] W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej zarzucającym, że dyspozycja § 1 zaskarżonej uchwały stanowi rażące naruszenie prawa, powtórzona została argumentacja powołana uprzednio w skardze Prokuratora Wojewódzkiego w L. Ponadto podnosi się, że wbrew ustalonemu w tym względzie orzecznictwu sądowemu (Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego) co do wymogów prawnych jakim winna czynić uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia wynikającego z art.14 ust.6 powołanej ustawy, stylizacja zakazu sformułowanego w § 1 zaskarżonej uchwały nie tylko nie konkretyzuje miejsc lub obiektów, których dotyczy, ale raczej sugeruje, że wymienione tu ogólnie Aulice, place, parki, skwery i obiekty sportowe są jedynie przykładowym wyczeniem >miejsc publicznychĚ w mieście@. W rezultacie zaś Prokurator Generalny jest zdania, że: ATak sformułowany zakaz ma więc niejasny zakres zastosowania, nie mówiąc już o tym, że jeśli traktować go dosłownie i odnosić

do >miejsc publicznych w mieście, to pochłania on znaczną część zakazów sformułowanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości.

Tym samym rewizja nadzwyczajna zarzuca, że sformułowanie § 1 zaskarżonej uchwały wykracza poza granice upoważnienia ustawowego określone w art.14 ust.6 ustawy o trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i to tym bardziej, że przepis ten upoważnia do wprowadzenia tego typu zakazu w innych miejscach Aze względu na charakter obiektu lub miejsca.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna. Kompetencja gmin do stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych (tzw. przepisów gminnych) ma charakter nadzwyczajny i organy gmin mogą z niej korzystać wyłącznie na podstawie i w granicach wyraźnych upoważnień ustawowych (art.40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, jednolity tekst: Dz. U. 1996 r., Nr 13, poz.74 ze zm.). W danym wypadku Rada Miejska w L. podjęła uchwałę w sprawie przepisów gminnych na podstawie upoważnienia ustawowego (art.40 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym) wynikającego z art.14 ust.6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz.230 ze zm.), który stanowi, że: AW innych nie wymienionych 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. Sposób sformułowania tego upoważnienia ustawowego (chodzi w szczególności o słowa początkowe: AW innych nie wymienionych miejscach...) wskazuje jednoznacznie, że nie stanowi ono ani wyłączonej, ani nawet niezależnej z punktu widzenia całokształtu regulacji ustawowej, podstawy prawnej dla wprowadzania tego typu zakazów prawnych w drodze przepisów gminnych. Przeciwnie, omawiana delegacja ustawowa dla wprowadzania stosownych zakazów prawnych w drodze przepisów gminnych ma wyraźnie charakter komplementarny względem innych uregulowań tej samej ustawy. Stąd poprawna interpretacja art.14 ust.6 ustawy i ustalenie granic upoważnienia wynikającego z tego przepisu może być dokonana jedynie w kontekście pozostałych postanowień tej ustawy, a w szczególności z uwzględnieniem dyspozycji art.14 ust.1, który stanowi, że: AZabrania się sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych: 1/ na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich, 2/ na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników, 3/ w miejscach i czasie masowych zgromadzeń, 4/ w środkach i obiektach komunikacji krajowej, 5/ -, 6/ w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych. Wynika stąd, że na podstawie art.14 ust.1 powołanej ustawy (i odpowiednio także na podstawie art.14 ust.3 - ust.5 tej ustawy) wprowadzony został (ex lege) powszechnie obowiązujący zakaz prawny dotyczący sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w odniesieniu do ściśle określonych kategorii miejsc, obiektów lub obszarów, które zostały określone enumeratywnie w ustawie poprzez użycie sformułowań językowych pozwalających na ich odróżnienie od ogółu pozostałych miejsc, obiektów lub obszarów publicznych. W tej sytuacji redakcja art.14

ust.6 ustawy wskazuje, że upoważnienie rady gminnej do wprowadzenia stosownych zakazów służyć ma nie generalizacji, ale jedynie poszerzeniu zakresu stosowania tego typu zakazów także na inne miejsca, obiekty lub obszary, nie objęte wyliczeniem określonym w art.14 ust.1 ustawy i to wyłącznie o tyle, o ile okaże się to uzasadnione ze względu na ich charakter. Należy więc przyjąć, że przepisy gminne wydawane na podstawie art.14 ust.1 powołanej ustawy nie mogą być formułowane jako normy ogólne w stosunku do norm samej ustawy, w tym także w stosunku do normy określonej przepisem art.14 ust.1 ustawy. Oznacza to, że przepisy gminne wydawane na podstawie art.14 ust.6 powołanej ustawy w celu wskazania miejsc, obiektów lub określonych obszarów gminy, na które rozciągać się ma obowiązywanie 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. Przeciwnie, przepisy gminne wydawane na podstawie art.14 ust.6 powołanej ustawy w celu wskazania innych aniżeli wymienione w art.14 ust.1 - ust.5 tej ustawy miejsc, obiektów lub obszarów, w odniesieniu do których dodatkowo wprowadza się (czasowy lub stały) zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych, zasadniczo powinny się posługiwać takimi zwrotami językowymi, które pełnią funkcje semantyczne nazw jednostkowych lub grupowych określonych miejsc, obiektów lub obszarów i zarazem pozwalają je indywidualizować i odróżniać (także ze względu na ich charakter) od innych tego samego rodzaju miejsc, obiektów lub obszarów publicznych na terenie gminy. Wymogowi temu nie czyni zadość sformułowanie §1 Uchwały [...] Rady Miejskiej w L. z dnia 1995 r. w sprawie wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych na terenie L.

W tej sytuacji, Sąd Najwyższy na podstawie art.393¹⁵ KPC w związku z art.10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz.189) orzekł jak w sentencji.

=====