

**UCHWAŁA NR XVII/135/12  
RADY GMINY SUWAŁKI**

z dnia 28 lutego 2012 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargi  
Prokuratora Rejonowego w Suwałkach na uchwałę Nr X/75/11 Rady Gminy Suwałki z dnia  
30 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Suwałki miejsc  
sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417, Nr 250, poz. 2118 i Nr 264, poz. 2205, z 2006 r. Nr 38, poz. 268, Nr 208, poz. 1536 i Nr 217, poz. 1590, z 2007 r. Nr 120, poz. 818, Nr 121, poz. 831 i Nr 221, poz. 1650, z 2008 r. Nr 190, poz. 1171 i Nr 216, poz. 1367, z 2009 r. Nr 53, poz. 433, Nr 144, poz. 1179, Nr 178, poz. 1375, Nr 216, poz. 1676 i Nr 221, poz. 1736, z 2010 r. Nr 36, poz. 196, Nr 122, poz. 826, Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 6, poz. 18 i Nr 34, poz. 173 i Nr 76, poz. 409) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281) Rada Gminy Suwałki uchwala, co następuje:

**§ 1.** Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę Prokuratora Rejonowego w Suwałkach na uchwałę Nr X/75/11 Rady Gminy Suwałki z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Suwałki miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wraz z odpowiedzią na skargę, stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 2.** Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

**§ 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

**Maciej Suchocki**

Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XVII/135/12

Rady Gminy Suwałki

z dnia 28 lutego 2012 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku**

ul. H. Sienkiewicza 84

15-950 Białystok

**Strona skarżąca:**

Prokurator Rejonowy w Suwałkach

ul. Pułaskiego 26

16-400 Suwałki

**Organ administracji:**

Rada Gminy Suwałki

ul. T. Kościuszki 71

16-400 Suwałki

**Odpowiedź na skargę**

**Prokuratora Rejonowego w Suwałkach z 10 lutego 2012 r., sygn. akt Pa 406/11,  
na uchwałę Nr X/75/11 Rady Gminy Suwałki z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie  
określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Suwałki miejsc sprzedaży i podawania  
napojów alkoholowych (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego Nr 231, poz. 2756).**

W odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego w Suwałkach z 10 lutego 2012 r., sygn. akt Pa 406/11, otrzymaną przez Radę Gminy Suwałki w dniu 15 lutego 2012 r. na uchwałę Nr X/75/11 Rady Gminy Suwałki z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Suwałki miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego Nr 231, poz. 2756), Rada Gminy Suwałki nieuwzględnia skargi oraz **wnosi o** :

- 1) oddalenie skargi;
- 2) przeprowadzenie rozprawy również pod nieobecność przedstawiciela Rady Gminy Suwałki.

## Uzasadnienie

W skardze z 10 lutego 2012 r. na uchwałę Nr X/75/11 Rady Gminy Suwałki z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Suwałki miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego Nr 231, poz. 2756) Prokurator Rejonowy w Suwałkach zaskarżył w/w uchwałę w części obejmującej § 1 i § 2, w których Rada Gminy Suwałki:

- 1) ustanowiła zakaz usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie szkół, innych placówkach oświatowo - wychowawczych i opiekuńczych oraz obiektów kultu religijnego (świątyń) - (§ 1 uchwały);
- 2) określiła, iż zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych wydaje się tylko dla stałych punktów handlowych, które odpowiadają warunkom sanitarnym określonym przepisami innych ustaw - (§ 2 uchwały).

**Dowód: (akta sprawy):** kopia uchwały Nr X/75/11 Rady Gminy Suwałki z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Suwałki miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego Nr 231, poz. 2756)

Postawione w skardze przez skarżącego zarzuty wobec w/w uchwały nie znajdują jakiegokolwiek uzasadnienia z następujących powodów.

Tytułem wstępu wymaga podkreślenia, iż podstawą prawną podjęcia z dnia 30 sierpnia 2011 r. przez Radę Gminy Suwałki uchwały Nr X/75/11 w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Suwałki miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, która została opublikowana w Dz.Urz. Woj. Podlaskiego Nr 231, poz. 2756, był przepis art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zwanej dalej UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi.

Przepis art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi stanowi, iż rada gminy ustala, w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Poprzez uprzednie wyjaśnienie treści ustawowego pojęcia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów oraz odróżnienie powyższego pojęcia od innych funkcjonujących na tle przepisów UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, czego niestety nie uczynił skarżący, umożliwia w świetle orzecnictwa sądów administracyjnych przyjęcie, iż przez zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych należy rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak szkoły, przedszkole, miejsce kultu religijnego itp., od których to zasad usytuowania punktów należy odróżnić zasady udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (wyrok NSA z dnia 6 maja 1994 r., SA/Gd 2824/93, niepubl.). Zasady usytuowania miejsc to inaczej zasady ich lokalizacji, rozmieszczenia. Dopiero takie rozumienie zasad usytuowania umożliwia prawidłową wykładnię przepisów UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi oraz ocenę zarzutów postawionych wobec podjętej przez Radę Gminy Suwałki uchwały Nr X/75/11 z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Suwałki miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego Nr 231, poz. 2756).

Po pierwsze, odnośnie zarzutu rażącego naruszenia prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP oraz art. 12 ust. 2 i art. 14 ust. 6 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, poprzez ustalenie w § 2 w/w uchwały, że zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych wydaje się tylko dla stałych punktów handlowych, które odpowiadają warunkom sanitarnym określonym przepisami innych ustaw, należy wskazać, iż wbrew podniesionemu zarzutowi w/w przepisy umożliwiały radzie gminy wprowadzenie powyższego rozwiązania do skarżonej uchwały.

Otóż, skarżący błędnie zarzucił i przyjął, iż w § 2 skarżonej uchwały Rada Gminy Suwałki wbrew przepisom UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi:

- 1) określiła warunki sprzedaży i podawania napojów alkoholowych,
- 2) ustaliła jak ma wyglądać miejsce sprzedaży i podawania napojów alkoholowych,
- 3) ustaliła warunki budowy takich punktów,
- 4) wprowadziła ograniczenie w zakresie wydawania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych,
- 5) wprowadziła ogólny zakaz wydawania zezwoleń na sprzedaż i podawanie alkoholu dla „niestałych” punktów handlowych;
- 6) stworzyła pewną fikcję niewprowadzając zakazu sprzedaży i podawania alkoholu w „niestałych” punktach handlowych a jedynie zakaz wydawania zezwoleń.

Wprowadzona przez Radę Gminy Suwałki w § 2 w/w uchwały regulacja, wbrew zarzutom skarżącego, znajduje podstawę w przepisie art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, który umożliwia ustalenie radzie gminy zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, czyli inaczej mówiąc zasad lokalizacji takich miejsc. Ustalenie zasad lokalizacji miejsc przez radę gminy poprzez odniesienie do dla stałych punktów handlowych, które odpowiadają warunkom sanitarnym określonym przepisami innych ustaw, znajduje swoje pełne uzasadnienie oprócz art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, także w art. 1 i art. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi. Przepisy art. 1 i art. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, wyznaczając zakres regulacji ustawowej, pośrednio wskazują także na treść obowiązków rady gminy w zakresie realizacji celów, zadań i kierunków wykonywania swych kompetencji. Zadania gminy polegające na przeciwdziałaniu alkoholizmowi i odpowiednim kształtowaniu polityki społecznej, w szczególności ograniczaniu dostępności alkoholu stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 4 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, rada gminy korzystając z art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi ustaliła zasadę usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych odnosząc lokalizację tych miejsc do stałych punktów handlowych, które odpowiadają warunkom sanitarnym określonym przepisami innych ustaw.

Rada gminy w § 2 zaskarżonej uchwały wprowadzając powyższą zasadę lokalizacji miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych uwzględniła przede wszystkim konieczność ochrony społeczeństwa przed negatywnymi następstwami nadmiernego spożycia alkoholu, a zatem uwarunkowania związane z ochroną zdrowia publicznego, w czym wyraża się realizacja przez gminę celów i ustawowych zadań publicznych. Skoro akty prawa miejscowego mogą być wydane tylko na podstawie upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, to przepis art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić wbrew skarżącemu do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej. Dlatego też, uwzględniając językowe znaczenie zasad usytuowania przyjąć należy, iż oznaczają one normy, reguły, formuły określające lokalizację, usytuowanie miejsc zajmowanych przez kogoś lub coś względem otoczenia. Rada gminy ustalając powyższą zasadę odniosła lokalizację przedmiotowych miejsc nie do czasookresu funkcjonowania stałych punktów handlowych, lecz do niezmienności położenia w terenie tych handlowych punktów, co czyni zarzut skarżącego nieuzasadnionym.

Po drugie, odnośnie zarzutu rażącego naruszenia prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP oraz art. 12 ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 1 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, poprzez częściowe przeniesienie w § 1 pkt 1 uchwały zapisów art. 14 ust. 1 pkt 1 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, zabraniających sprzedaży alkoholu na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych i nadaniu tym przepisom charakteru bezpośredniej regulacji rady gminy, należy podnieść, iż rada gminy nie powtórzyła przepisów ustawy, lecz wprowadziła do tekstu podjętej uchwały konieczne do określenia zasad usytuowania fragmenty ustawy, które w żaden sposób nie można kwalifikować jako powtarzanie przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego.

Wbrew zarzutowi skarżącego o częściowym przeniesieniu do § 1 pkt 1 w/w uchwały zapisów art. 14 ust. 1 pkt 1 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, zasada wprowadzona przez radę gminy w § 1 pkt 1 w/w uchwały określa, iż punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane na terenie szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczych, która to zasada w sposób wyraźny nie powtarza regulacji przepisu art. 14 ust. 1 pkt 1 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, ustanawiającego ustawowy zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich. W zaskarżonej uchwale rada gminy ustaliła więc zasadę usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, posługując się jedynie koniecznymi sformułowaniami, i wbrew zarzutowi skarżącego, nie uregulowała raz jeszcze tego, co zawiera już obowiązująca ustawa, czyli ustawowego zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. Rada gminy ustaliła w uchwale brzmienie przedmiotowej zasady wykorzystując podstawę prawną art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi.

Jeżeli „niekiedy konieczne jest przytoczenie w uchwale rady gminy zapisów ustawowych, gdyż dzięki takiemu zabiegowi akt prawa miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października, sygn. akt II SA/Wr 385/05, CBOSA), to ustalenie przez radę gminy w sposób czytelny i zrozumiały przedmiotowej zasady, nie może więc powodować naruszenia prawa, skoro podstawa prawna takiej działalności uchwałodawczej rady gminy znajduje wystarczające oparcie w art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi. Powyższy pogląd wzmacnia także kolejne orzeczenie WSA, w którym Sąd zasadnie przyjął, iż przytoczenie bez zmian zapisów aktów prawnych wyższego rzędu staje się dopuszczalne, jeżeli czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 521/06). Ustalone przez radę gminy w zaskarżonej uchwale zasady usytuowania zawierają niezbędną jej treść, i niepowtarzając żadnego przepisu prawa, w sposób czytelny i zrozumiały regulują normy prawa miejscowego stosownie do art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi. Wykonywanie więc przez radę gminy w powyższy sposób działalności uchwałodawczej znajduje oparcie w art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, czego nie przekreśla powołana w zarzucie przez skarżącego regulacja § 118 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej z załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Regulacja § 118 Zasad techniki prawodawczej, stanowiącego, iż w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, w związku z § 143 stosowany do aktów prawa miejscowego, wyraźnie określa, iż w uchwałach nie powtarza się przepisów. Rada gminy, ustalając w uchwale przedmiotową zasadę i posługując się koniecznymi sformułowaniami, nie powtórzyła żadnego przepisu. Skarżący błędnie utożsamia przepis z koniecznymi sformułowaniami (wyrazami) wykorzystanymi w uchwale, które to sformułowania nie stanowią przecież przepisu prawa. Skoro podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł, zaś punkt stanowi wyliczenie w obrębie określonych ustępów, to zarzut rażącego naruszenia prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP oraz art. 12 ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 1 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, poprzez częściowe przeniesienie w § 1 pkt 1 uchwały zapisów art. 14 ust. 1 pkt 1 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, jest więc całkowicie chybiony, gdyż rada gminy nie przeniosła częściowo w § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały zapisów art. 14 ust. 1 pkt 1 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, zaś wymóg ścisłej i literalnej interpretacji przepisów kompetencyjnych oraz zasada działania organów samorządu na podstawie i w granicach prawa została zachowana.

Po trzecie, odnosząc się do zarzutu rażącego naruszenia prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP oraz art. 14 ust. 6 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, poprzez ustanowienie w § 1 pkt 2 uchwały zakazu usytuowania punktów sprzedaży i podawania alkoholu na terenie obiektów kultu religijnego (świątyni) bez przywołania jako podstawy prawnej art. 14 ust. 6 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, który upoważnia rady gmin do wprowadzenia czasowego

lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w określonych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na charakter tych miejsc, wskazując, iż rada gminy podejmując uchwałę, w której ustaliła w § 1 pkt 2 zasadę zakazującą usytuowania punktów sprzedaży i podawania alkoholu na terenie obiektów kultu religijnego (świątyń) oparła się o przepis art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi i nie przywołała celowo w podstawie prawnej skarżonej art. 14 ust. 6 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi. Uzasadnieniem powyższego błędnego zarzutu skarżącego jest stanowisko, według którego brak powołania podstawy w akcie prawa miejscowego narusza prawo w sposób istotny, w powołaniu się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 170/05, LEX 297231. Bezdyskusyjnie, stanowienia aktów prawa miejscowego poddane jest regulacji obowiązujących przepisów prawa, które to akty nie mogą zawierać postanowień sprzecznych z obowiązującym prawem. W zaskarżonej uchwale rada gminy w § 1 pkt 2 ustaliła zasadę, według której punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane na terenie obiektów kultu religijnego (świątynie). Ustalona zasada, co wynika wyraźnie z jej literalnego brzmienia, dotyczy lokalizacji punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, nie zaś regulacji objętej dyspozycją przepisu art. 14 ust. 6 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, który to przepis, zawierając się w innej jednostce redakcyjnej ustawy i odnosząc się do regulacji art. 14 ust. 1 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, uprawnia radę gminy do wprowadzenia w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Błędnie skarżący przyjmuje, wbrew dyspozycji art. 12 ust. 2 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi, iż rada gminy ustalając zasadę usytuowania (lokalizacji) punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych miała w tej sytuacji obowiązek wskazania art. 14 ust. 6 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi jako ewentualnej podstawy prawnej skarżonej uchwały. Rada gminy, podejmując skarżoną uchwałę nadając jej tytuł określiła jej zakres przedmiotowy, zaś postanowienia zawarte w skarżonej uchwale odnoszą się wyraźnie do jej przedmiotu, czyli określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Suwałki miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Skoro rada gminy w skarżonej uchwale regulowała zasadę usytuowania (lokalizacji) punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, zatem z uwagi na konstytucyjną zasadę obowiązującą organy władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa, rada gminy w skarżonej uchwale nie mogła przywoływać podstawy prawnej z art. 14 ust. 6 UstWTPrzeciwdzAlkoholizmowi.

Wobec powyższego nieuwzględnia się skargi i wnosi o jej oddalenie.

Przewodniczący Rady

**Maciej Suchocki**

#### **Załączniki:**

- odpis odpowiedzi na skargę z załącznikiem w postaci kopii uchwały Nr X/75/11 Rady Gminy Suwałki z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia zasad usytuowania na terenie Gminy Suwałki miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego Nr 231, poz. 2756).