

**UCHWAŁA Nr XXXIX/300/14**  
**RADY MIEJSKIEJ CIECHOCINKA**  
**z dnia 27 stycznia 2014 r.**

w sprawie: złożenia odpowiedzi na skargę Państwa Anny i Włodzimierza Jakubas

Na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 i poz. 1101 oraz z 2013 r. poz. 1529) Rada Miejska uchwała, co następuje:

§ 1.1 Złożyć odpowiedź na skargę Państwa Anny i Włodzimierza Jakubas na uchwałę Rady Miejskiej nr VII/74/03 z dnia 08 września 2003 r. sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania i cofania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, liczby punktów i zasad ich usytuowania na terenie Ciechocinka (Dz.Urz. Woj.Kuj.-Pom. Nr 148, poz.1982 ze zm.).

2. Treść odpowiedzi, o której mowa w ust.1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały

§ 2. Udzielić radcy prawnemu Krzysztofowi Bukowskiemu pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Miejskiej Ciechocinka przed sądami administracyjnymi w postępowaniu ze skargi, o której mowa w § 1.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

§ 4. Wykonanie uchwały powierzyć Przewodniczącej Rady Miejskiej.

**Przewodnicząca Rady Miejskiej**

**/-/ Aldona Nocna**

**Odpowiedź na skargę Państwa Anny i Włodzimierza Jakubas na uchwałę Rady Miejskiej nr VII/74/03 z dnia 08 września 2003 r. sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania i cofania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, liczby punktów i zasad ich usytuowania na terenie Ciechocinka (Dz.Urz. Woj.Kuj.-Pom. Nr 148, poz. 1982 ze zm.).**

W odpowiedzi na skargę Państwa Anny i Włodzimierza Jakubas na uchwałę Rady Miejskiej nr VII/74/03 z dnia 08 września 2003r. sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania i cofania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, liczby punktów i zasad ich usytuowania na terenie Ciechocinka (Dz.Urz. Woj.Kuj.-Pom. Nr 148, poz.1982 ze zm.)

**Rada Miejska Ciechocinka wnosi o oddalenie skargi.**

## **UZASADNIENIE**

### **WSTĘP**

Państwo Anna i Włodzimierz Jakubas w piśmie z dnia 30.12.2013 r. wnieśli skargę na uchwałę Rady Miejskiej nr VII/74/03 z dnia 08 września 2003 r. sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania i cofania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, liczby punktów i zasad ich usytuowania na terenie Ciechocinka (Dz.Urz. Woj.Kuj.-Pom. Nr 148, poz. 1982 ze zm.). Skarżący domagają się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Zdaniem skarżących uchwała rażąco narusza art. 22 Konstytucji RP, art. 64 Konstytucji RP oraz w sposób rażący naruszyła ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wykraczając poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 12 ust.1 i 14 ust.1, ust.2a i ust.6 tej ustawy. Wg wnioskodawców przedmiotowa uchwała narusza ich interes prawny.

Na wstępie uzasadnienia swojej skargi Państwo Jakubas uznali, że celem uchwały było wyeliminowanie z obrotu gospodarczego na terenie Ciechocinka tylko jednej firmy, którą oni prowadzą pod nazwą „Super Market spółka Cywilna Anna i Włodzimierz Jakubas”.

Poszczególne argumenty skarżących są następujące:

1. Uchwała Rady Miasta wprowadziła zakaz wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu do 4,5% i piwa na wskazanym przez siebie obszarze, skoro ustawa o wychowaniu w trzeźwości tego nie zabrania, ponieważ nie można limitować uchwałą rady sprzedaży i podawania trunków, które zawierają mniejsze ilości alkoholu. „Pamiętać należy, że limity miejsc, w których dopuszczalna jest sprzedaż alkoholu, nie dotyczy piwa, i to – co warto podkreślić – bez względu na to, jakie stężenie alkoholu sprzedawane czy podawane piwo zawiera.” – cytat ze skargi
2. W uchwale Rady Miejskiej zapisano o zakazie sprzedaży alkoholu na terenie parków: Teżniowego, Zdrojowego i Sosnowego i na tej podstawie nie wydano wnioskodawcom pozwolenia na sprzedaż alkoholu pomimo, że sklep znajduje się przy ulicy Traugutta 1 w sąsiedztwie parku Zdrojowego. Przy tej samej ulicy kontynuują działalność gospodarczą inne 2 sklepy, których ograniczenie w zakresie sprzedaży alkoholu nie dotyczy. Uchwała naruszyła zasady konstytucyjne równości, swobody i wolności gospodarczej oraz „dyskryminacji podstawowej wartości Unii Europejskiej, jakim jest nieograniczenie konkurencji gospodarczej”
3. Zdaniem wnioskodawców uchwała wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 14 ust.6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ponieważ wg wnioskodawców sklepu nie można zaliczyć do miejsc, gdzie obecność alkoholu jest szczególnie niepożądana.
4. Wnioskodawcy stwierdzają, że trudno zgodzić się z niedopuszczalną praktyką rozszerzania uchwały przez Burmistrza na podmioty, dla których nie ma żadnego upoważnienia prawnego, ponieważ ich zdaniem sklep spożywczy należący do wnioskodawców znajduje się nie na terenie parkowym, lecz na wydzielonej działce Skarbu Państwa
5. W dalszym ciągu pisma wnioskodawcy podnieśli, że w wyniku bezprawnego działania Burmistrza ponieśli straty liczone w milionach złotych.

Należy podkreślić, że Skarżący, pomimo, że kwestionują wyłącznie § 7 zaskarżonej uchwały, jednak domagają się uchylecia całej uchwały. Skarżący jednak nie określili w skardze jakie zarzuty dotyczą pozostałych przepisów zaskarżonej uchwały.

Z uzasadnienia skargi nie wynika, w jakim zakresie zaskarżona uchwała narusza interes prawny wnioskodawcy. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych interes prawny w zaskarżeniu uchwały musi wynikać z konkretnego przepisu prawa materialnego. Skarżący w skardze nie wskazali przepisu prawa materialnego, który wiązały się z ich interesem prawnym.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały 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.

Z treści przytoczonego przepisu wynika, że zainteresowany powinien wskazać konkretnie, jaki interes prawny został naruszony zaskarżoną uchwałą.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 października 2013 r., (sygn. akt: I OSK 1209/13) *„podmiot, skarżąc uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1, musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego konkretną, indywidualną sytuacją prawną. Musi zatem udowodnić, że zaskarżona uchwała poprzez naruszenie prawa jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną (wynikającą z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia go pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. O powodzeniu takiej skargi przesądza bowiem wykazanie przez stronę skarżącą naruszenia przez organ konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na jej sytuację prawną. Przy czym interes ten winien być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 powołanej ustawy, musi być więc oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej a zaskarżonym aktem.”*

Roszczenia Skarżących nie mogą wynikać z prawa własności, gdyż Skarżący nie są właścicielami ani użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonej w Ciechocinku przy ul. Traugutta 1. Jak wynika z zapisów w księdze wieczystej, właścicielem ww. nieruchomości jest Skarb Państwa, natomiast użytkownikiem wieczystym Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa „Kujawiak” z siedzibą we Włocławku.

Dowód: wyciąg z księgi wieczystej nr WL1A/00026795/2

Powyższe okoliczności potwierdzają, że Skarżący nie wykazali interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały.

Pomimo tych braków, w dalszej części uzasadnienia Rada Miejska odnosi się poniżej do poszczególnych zarzutów skargi.

## **II. STAN PRAWNY**

W dniu 8 września 2003 r. Rada Miejska Ciechocinka podjęła uchwałę Nr VII/74/03 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania i cofania zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych, liczby punktów i zasad ich usytuowania na terenie Ciechocinka. Podstawą prawną uchwały stanowią przepisy

ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Uchwała w części I zawiera przepisy ogólne, w części II są określone zasady wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, część III reguluje sposób wykonywania kontroli przestrzegania postanowień uchwały.

Państwo Anna i Włodzimierz Jakubas, pomimo że żądają stwierdzenia nieważności całej uchwały, w swoim wniosku kwestionują wyłącznie §7 ust.2 uchwały, który brzmi następująco:

*„Nie wydaje się zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży dokonywaną w punktach położonych na terenie parków: Zdrojowego, Tężniowego i Sosnowego.”*

Podstawą prawną do wprowadzenia przez Radę Miejską ww. przepisu jest art. 14 ust.6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, który stanowi, że w innych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, niewymienionych w art.14 ust. 1-5, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych.

Skarżący nie kwestionują pozostałych przepisów uchwały.

Należy zaznaczyć, że sklep znajdujący się przy ul. Traugutta 1 położony jest na działce oznaczonej nr geodezyjnym 176/4, zapisanej w księdze wieczystej nr WL1A/00026795/2 Ww. działka jest częścią parku Zdrojowego, co wynika np. z decyzji Państwowej Służby Ochrony Zabytków z dnia 11 maja 1994 r. w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków.

Dowód: odpis decyzji

W związku z powyższym nie jest prawdziwe stwierdzenie zawarte w skardze, że działka położona przy ul. Traugutta 1 nie stanowi części Parku Zdrojowego. Natomiast, jeżeli skarżący twierdzą, że nieruchomości, na której położony jest sklep, znajduje się poza terenem parku Zdrojowego, to w takiej sytuacji brak jest podstaw prawnych do zaskarżania przez nich przepisów uchwały, a Skarżący powinni kwestionować wyłącznie rozstrzygnięcia administracyjne.

### III. OMÓWIENIE POSZCZEGÓLNYCH ZARZUTÓW

#### 1. Zarzuty naruszenia art. 22 i 64 Konstytucji RP

**Zgodnie z art.22 Konstytucji RP** ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Natomiast art. 64 Konstytucji RP stanowi:

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Wbrew zarzutom skarżących kwestionowana uchwała nie narusza ww. przepisów.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 22 Konstytucji RP, jak wynika z treści skargi, skarżący wiążą ten zarzut z naruszeniem art. 12 ust.1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zdaniem skarżących Rada Miejska nie mogła wprowadzić zakazu wydawania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 4,5 % oraz piwa na określonym terenie, ponieważ ustawa o wychowaniu w trzeźwości w art. 12 ust.1 tego nie zabrania. Należy stwierdzić, że Skarżący błędnie interpretują przepisy art.12 ust.1 oraz art. 14 ust.6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z art. 14 ust. 6 ww. ustawy w innych niewymienionych [w poprzednich ustępach] 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. Ww. upoważnienie ustawowe dotyczy możliwości wprowadzenia przez radę gminy zakazów odnoszących się do wszystkich rodzajów napojów alkoholowych, a nie tylko napojów powyżej 4,5% alkoholu. Wynika to z treści tego przepisu, który nie wyłącza spod zakazów napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 4,5 % oraz piwa. Natomiast przedmiotem regulacji art. 12 ust.1 ustawy jest wyłącznie ilość punktów sprzedaży napojów alkoholowych, którą gmina ma prawo określać, ale nie w odniesieniu do napojów alkoholowych o zawartości alkoholu do 4,5% oraz piwa. W świetle powyższych przepisów brak jest podstawy prawnej do odczytywania art. 14 ust.6 w powiązaniu z art. 12 ust. 1 ustawy z uwagi na fakt, że obydwa przepisy regulują zupełnie odmienne kwestie.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 64 Konstytucji należy stwierdzić, że ww. zarzut jest nieuzasadniony. Przedmiot regulacji zaskarżonej uchwały nie odnosi się bowiem do sfery własności. Uchwała wprowadziła bowiem wyłącznie ograniczenia w zakresie prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych. W kwestionowanym

przez wnioskodawców §7 uchwały zawarte są regulacje dotyczące zakazu prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych w określonych miejscach, w tym również na terenie parku Zdrojowego, Tężniowego i Sosnowego. Dlatego należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała nie ogranicza korzystania przez wnioskodawców z ich własności.

## **2. Zarzut naruszenia art. 14 ust.6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi**

Zdaniem Skarżących uchwała wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 14 ust.6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ponieważ wg skarżących sklepu nie można zaliczyć do miejsc, gdzie obecność alkoholu jest szczególnie niepożądana.

Powyższy zarzut jest bezzasadny. Na podstawie art. 14 ust.6 ustawy w kwestionowanej uchwale został zawarty przepis, tj. §7 ust. 2, który stanowi:

*„Nie wydaje się zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży dokonywaną w punktach położonych na terenie parków: Zdrojowego, Tężniowego i Sosnowego”*

Skarżący błędnie interpretują powyższy przepis. Celem tego przepisu nie było bowiem wprowadzenie zakazu sprzedaży w sklepach napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, lecz zakaz sprzedaży na określonym terenie, tj. na terenie parków Zdrojowego, Tężniowego i Sosnowego. W związku z powyższym, jeżeli dany punkt sprzedaży, w tym również sklep, znajduje się na terenie któregoś z tych parków, to nie jest możliwa sprzedaż napojów alkoholowych w tym punkcie. Skarżący prowadząc działalność na określonym terenie muszą liczyć się z ograniczeniami tam obowiązującymi.

Zawarte w §7 uchwały ograniczenie jest zgodne z delegacją ustawową, ponieważ zostało wprowadzone z uwagi na charakter miejsca, tj. parków Zdrojowego, Tężniowego i Sosnowego. W tych miejscach obecność napojów alkoholowych nie jest pożądana z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa osób korzystających z tych terenów. Ww. parki są licznie odwiedzane przez kuracjuszy, turystów, mieszkańców miasta, osoby z małymi dziećmi, co powoduje, że uzasadniony jest zakaz sprzedaży alkoholu w punktach sprzedaży usytuowanych w ww. parkach.

## **3. Pozostałe zarzuty**

Kolejny zarzut wnioskodawców dotyczy niewydania im zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych:

*„W uchwale Rady Miasta zapisano o zakazie sprzedaży alkoholu na terenie parków: Tężniowego, Zdrojowego i Sosnowego i na tej podstawie nie wydano nam ponownej koncesji pomimo, że sklep znajduje się przy ulicy Traugutta 1 w sąsiedztwie Parku Zdrojowego (...). Przy tej samej ulicy kontynuują działalność gospodarczą inne 2 sklepy, których ograniczenie w zakresie sprzedaży alkoholu nie dotyczy. Uchwała naruszyła zasady konstytucyjne równości, swobody i wolności gospodarczej oraz „dyskryminacji podstawowej wartości Unii Europejskiej, jakim jest nieograniczenie konkurencji gospodarczej”*

Z treści powyższego zarzutu, a zwłaszcza z pierwszego zdania wynika, że Skarżący polemizują z rozstrzygnięciami wydawanymi w postępowaniach administracyjnych dotyczącymi wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zarzut w tym zakresie jest jednak błędnie skierowany do Rady Miejskiej Ciechocinka. Rada Miejska nie jest bowiem uprawniona do badania prawidłowości decyzji i postanowień wydawanych przez organy administracji. Kontrola orzeczeń administracyjnych jest wykonywana przez organy administracji wyższych instancji, w tym przypadku Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a także przez sądy administracyjne, które badają zgodność z prawem wydawanych decyzji i postanowień. Nawet gdyby Rada Miejska wyraziła swoje stanowisko w tej sprawie, to takie stanowisko nie spowodowałoby jakiegokolwiek skutku prawnego. Wnioskodawcy nie poinformowali czy skorzystali z drogi odwoławczej od otrzymanych decyzji i postanowień. W związku z powyższym również zarzut naruszenia zasady konkurencji nie może być skierowany do Rady Miejskiej.

Z powyższych względów brak jest podstaw do zajmowania stanowiska na ten temat przez Radę Miejską Ciechocinka.

Skarżący stwierdzają, że trudno zgodzić się z niedopuszczalną praktyką rozszerzania uchwały przez Burmistrza na podmioty, dla których nie ma żadnego upoważnienia prawnego, ponieważ ich zdaniem sklep spożywczy należący do skarżących znajduje się nie na terenie parkowym, lecz na wydzielonej działce Skarbu Państwa. W dalszym ciągu pisma Skarżący podnieśli, że w wyniku bezprawnego działania Burmistrza ponieśli straty liczone w milionach złotych.

Powyższe zarzuty nie obejmują swoim przedmiotem zgodności uchwały z przepisami prawa, lecz są jedynie przejawem braku akceptacji Skarżących dla organów administracji stosujących w praktyce przepisy prawa, w tym również kwestionowaną uchwałę. Należy jednak ponownie podkreślić, że Rada Miejska nie ma możliwości ingerowania w przebieg prowadzonych postępowań administracyjnych. Jak już wcześniej wskazano, strona postępowania administracyjnego ma możliwość złożenia odwołania od decyzji administracyjnej, zażalenia od wydanego postanowienia (w przypadkach wskazanych w odrębnych ustawach), a także złożenia skargi do sądu administracyjnego. Dlatego niecelowe jest



przedstawianie stanowiska odnośnie ww. zarzutów.

## **PODSUMOWANIE**

Z powyższego uzasadnienia wynika, że przedstawione przez skarżących zarzuty są bezzasadne. Rada Miejska wprowadzając zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży nie przekroczyła granic upoważnienia ustawowego. Skarżący bezzasadnie zarzucają przedmiotowej uchwale naruszenie zasad swobody gospodarczej oraz prawa własności. Część zarzutów odnosi się do prowadzonych postępowań administracyjnych, Rada Miejska jednak nie posiada uprawnień do ingerowania w działalność organów administracji, gdyż postępowanie administracyjne podlega kontroli instancyjnej przez właściwe organy oraz kontroli sądowej. Przedmiotowa uchwała jest obowiązującym aktem prawa miejscowego, po uchwaleniu była sprawdzana przez organy nadzoru zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym i nie została w tym trybie zakwestionowana. W związku z powyższym uzasadnione jest żądanie oddalenia skargi.