

**UCHWAŁA NR XXV/214/21
RADY GMINY SIEPRAW
z dnia 24 czerwca 2021 roku**

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargi Prokuratora Okręgowego w Krakowie na uchwałę Nr XXXIII/331/18 Rady Gminy Siepraw z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Siepraw

Na podstawie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713; zm. poz. 1378 i z 2021 r. poz. 1038) w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; zm. poz. 2200, 2294 i 2070, z 2020 r. poz. 2299 i 2320, z 2021 r. poz. 54 oraz 159) Rada Gminy Siepraw uchwala, co następuje:

§ 1.

Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę Prokuratora Okręgowego w Krakowie na uchwałę Nr XXXIII/331/18 Rady Gminy Siepraw z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Siepraw (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2018 r. poz. 4773), wraz z odpowiedzią na skargę, nie uwzględniając jej zarzutów.

§ 2.

Treść odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Siepraw.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Leszek Wierzba

Załącznik do Uchwały nr XXV/214/21
Rady Gminy Siepraw z dnia 24 czerwca 2021 r.

OBS.8141.15.2021

24 czerwca 2021 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Krakowie 31-511 Kraków
ul. Rakowicka 10**

**Skarżący: Prokurator Okręgowy w Krakowie
ul. Mosiężnicza 2, 30-965 Kraków**

**Strona przeciwna: Rada Gminy Siepraw
ul. Kawęciny 30, 32-447 Siepraw**

Odpowiedź na skargę Prokuratora Okręgowego

W odpowiedzi na skargę Prokuratora Okręgowego w Krakowie z dnia 21 maja 2021 r. na Uchwałę Rady Gminy Siepraw Nr XXXIII/331/18 z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Siepraw, Rada Gminy Siepraw wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej i obciążenie kosztami postępowania organu skarżącego oraz przeprowadzenie dowodów wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2018 r. Rada Gminy Siepraw podjęła zaskarżoną uchwałę, która po zweryfikowaniu pod względem merytorycznym i formalnym przez Biuro Prawne Wojewody Małopolskiego została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 6 lipca 2018 r. Pod poz. 4773.

Uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Dowód: wydruk Dz. Urz. Woj. małop. Poz. 4773



W dniu 28.05.2021 r. Radzie Gminy Siepraw doręczono skargę Prokuratora Okręgowego w Krakowie na Uchwałę Nr XXXIII/331/18 Rady Gminy Siepraw.

Zaskarżonej uchwale Prokurator Okręgowy w Krakowie zarzuca w szczególności:

- podjęcie uchwały w sposób arbitralny, bez wyczerpującego uzasadnienia, naruszanie zasad demokratycznego państwa prawa, pozorne opiniowanie uchwały przez organy nadzoru, nie realizowanie celów określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Z tak sformułowanymi zarzutami Rada Gminy Siepraw nie zgadza się uważając je, jak również uzasadnienie skargi, za sprzeczne ze stanem faktycznym i procedurami konsultacyjnymi poprzedzającymi podjęcie skarżonej uchwały.

Zarządzeniem nr 437/18 z dnia 30 maja 2018 roku Wójt Gminy Siepraw ogłosił przeprowadzenie konsultacji projektów uchwał Rady Gminy Siepraw w sprawie: zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Siepraw oraz maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Siepraw.

Ogłoszenie konsultacji zostało opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Siepraw oraz przez wywieszenie na urzędowych tablicach ogłoszeń. W ogłoszeniu podano sposób zgłaszania uwag i opinii do załączonych do ogłoszenia projektów uchwał Rady Gminy.

Dowód: Zarządzenie Wójta Nr 437/18, wydruk BIP.

Bezpośrednie konsultacje społeczne w formie uczestnictwa w zebraniach wiejskich ogłoszone zostały przez Wójta Gminy Siepraw na stronach BIP i poprzez umieszczenia na urzędowych tablicach ogłoszeń.

Ogłoszenie zawierało informację o terminie i miejscu zebrań w Sołectwach: Łyczanka, Siepraw I, II i III, Czechówka, Zakliczyn. Zawierało również proponowany porządek obrad zebrań z uwzględnieniem omówienia projektów uchwał Rady Gminy w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych oraz ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Siepraw.

W przewidzianym i ogłoszonym terminie i miejscu zebrania wiejskie odbyły się. Omówiono i dyskutowano o przedstawionych projektach uchwał Rady Gminy.



Dowód: wydruk ze stron BIP z 04.06.2018r., wyciągi z protokołów zebrań wiejskich.

Projekty uchwał zostały szczegółowo omówione przez Sekretarza Gminy Siepraw Michała Barana, na pytania mieszkańców odpowiadał zarówno Sekretarz Gminy jak i Wójt Gminy. Projekty uchwał spotkały się z aprobatą mieszkańców wyrażoną w głosowaniach przeprowadzonych po dyskusji i pytaniach do przedstawicieli Gminy.

Dowód: protokoły z zebrań wiejskich(wyciągi).

W dniu 27.06.2018 r. na stronach BIP ukazała się informacja Wójta Gminy Siepraw o wynikach konsultacji społecznych przeprowadzonych w dniach 30 maja do 15 czerwca 2018 roku w formie pisemnych uwag i opinii składanych na dzienniku podawczym lub przesyłanych pocztą. W przewidzianym okresie nie wpłynęła żadna uwaga ani opinia do projektowanych uchwał.

Dowód: wydruk z BIP z 27.06.2018 r.

Projekt uchwały Nr XXXIII/331/18 był przedmiotem obrad Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w dniu 11 czerwca 2018 roku. Komisja pozytywnie zaopiniowała przedłożone jej projekty uchwał w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych oraz limitów sprzedaży.

Dowód: Protokół z posiedzenia Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych z 11.06.2018 r.

Przeprowadzone w szerokim zakresie konsultacje społeczne stanowiły podstawę do rozpoczęcia procedury uchwałodawczej w Komisjach Rady Gminy Siepraw.

W dniu 25 czerwca 2018 r. odbyło się wspólne posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów, Komisji Spraw Społecznych i Gospodarki Komunalnej, Komisji Rewizyjnej na którym Wójt Gminy Siepraw Tadeusz Pitala przedstawił wnioski z zebrań wiejskich i opinie w sprawie projektów uchwał dotyczących sprzedaży alkoholu w tym uchwały będącej przedmiotem zaskarżenia.

Projekty uchwał oraz zmiany wynikające z nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przedstawił Sekretarz Gminy Michał Baran.



Członkowie Komisji głosowali jednomyślnie („za” 14 głosów) pozytywnie opiniując przedłożone projekty uchwał.

Dowód: Wyciąg z protokołu wspólnego posiedzenia Komisji Rady Gminy Siepraw z dnia 5 czerwca 2018 r.

W porządku obrad Sesji Rady Gminy Siepraw zwołanej na dzień 27 czerwca 2018 roku umieszczone zostało głosowanie i podjęcie uchwał w sprawie sprzedaży alkoholu w Gminie Siepraw w tym pod pozycją 9 uchwały Nr XXXIII/331/18 skarżonej przez Prokuratora Okręgowego w Krakowie.

Dowód: Protokół z Sesji Rady Gminy Siepraw z dnia 27.06.2018r.

Uchwała Nr XXXIII/331/18 przegłosowana została przy 1 głosie „wstrzymującym się” - większością 13 „za” uchwałą.

Opisana wyżej procedura konsultacyjna oraz przytoczone jako dowody dokumenty wskazują jednoznacznie iż po stronie organów Gminy Siepraw wykorzystane zostały wszelkie możliwości zapoznania mieszkańców z projektowanymi uchwałami, oraz że mieszkańcy z tych możliwości skorzystali.

Przyjęte w uchwale XXXIII/331/18 rozwiązania okazały się w praktyce optymalne i odpowiadające zarówno woli mieszkańców jak i zgodne z *ratio legis* ustawy. Świadczy o tym fakt, iż w okresie od wejścia w życie uchwały do dnia wysłania skargi prokuratorskiej do WSA do organów Gminy Siepraw nie wpłynęła ani jedna skarga lub wniosek dotyczący wadliwego funkcjonowania rozwiązań zawartych w uchwale lub zmiany jej treści. Praktyka zweryfikowała słuszność podjętych rozwiązań.

W świetle przytoczonych faktów i przeprowadzonych przez Gminę Siepraw procedur konsultacyjnych twierdzenia skargi i zarzuty naruszenia zasad demokratycznego państwa prawa są zdaniem odpowiadającego bezzasadne.

Zarzuty dotyczące błędnej i niezgodnej z prawem treści uzasadnienia do skarżonej uchwały są zdaniem Rady Gminy Siepraw również bezzasadne.

Przywołać należy stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2018 r. sygn. II OSK 2498/16 (publ. CSBOSA), zgodnie z którym zasady techniki prawodawczej nie są klasycznymi dyrektywami o charakterze normatywnym i nawet ustanowienie ich w formie aktu normatywnego nie zmienia tego, że **mają jedynie charakter wskazówek (zaleceń)**; są zbiorem dyrektyw



skierowanych do legislatorów wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych. Tym samym należy przyjąć, że **nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa, a ich naruszenie nie stanowi o sprzeczności uregulowań z prawem w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności kontrolowanych aktów w całości bądź w części.** Wskazać wypada, że Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym naruszenie zasad techniki prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu prawnego, w całości lub w części, za niezgodny z Konstytucją, jednak tylko wtedy, gdy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejś z zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wynikającej z niego zasady poprawnej legislacji, a także zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) wymagającej, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia (zob. wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r. w sprawie o sygn. K 28/02, OTK-A 2003; wyrok TK z dnia 29 października 2003 r., w sprawie o sygn. K 53/02, OTK-A 2003; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie o sygn. P 15/05, OTK-A 2006). Stąd, tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

Niewątpliwie, w ocenie Rady Gminy Siepraw, nie można mówić w nin. sprawie o istotnym naruszeniu prawa. Skarżona uchwała nie tylko jest zgodna z prawem, ale nie narusza nawet w nieistotny sposób obowiązujących przepisów. **Nie tylko nieprawdą jest jakoby skarżona uchwała nie zawierała uzasadnienia, ale z treści uzasadnienia wynika, iż została prawidłowo uchwalona, z zachowaniem obowiązujących przepisów.** Odwoływanie się w skardze na przepisy rzędu najogólniejszych w ustawodawstwie krajowym, na przepis ustawy zasadniczej, stanowi w istocie, wobec braku szczegółowego uzasadnienia skargi z wyszczególnieniem wpływu ew. braków uzasadnienia na naruszenie przepisów, o braku podstawy prawnej skargi, skoro jej podstawę Prokurator wywodzić musi z Konstytucji. Zarzut naruszenia przepisu art. 2 Konstytucji wymaga wykazania przez Skarżącego istotności naruszenia prawa, ale

również związku pomiędzy brakiem uzasadnienia (a podkreślenia wymaga, że **uchwała uzasadnienie posiadała**), z ew. brakiem możliwości oceny zgodności z prawem uchwalonych przepisów, a przy tym nie poparł konkretnymi argumentami zasadności wskazanego w skardze zarzutu.

W sytuacji, gdy uchwała nie została uzasadniona na piśmie, to brak takiego uzasadnienia nie jest brakiem pozwalającym na stwierdzenie jej nieważności, zwłaszcza, że postanowienia uchwały odpowiadają obowiązującym przepisom prawa – tak WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 października 2012 r. II SA/Go 669/12. Sąd ten uznał ponadto, że 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. Należy jednak zgodzić się ze stanowiskiem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 13 października 2010 r. (sygn. akt II GSK 876/09, Lex nr 746296), iż nie można kwestionować potrzeby przedstawienia przez radę motywów, jakimi kierowała się przy podejmowaniu uchwały, przy czym **motywy te mogą wynikać np. z protokołu z sesji, na której uchwała została podjęta** - co (oprócz faktu istnienia uzasadnienia) ma miejsce również w nin. sprawie.

Wskazać również należy, że wbrew stanowisku Skarżącego prokuratora, uchwała skarżona nie ma charakteru uznaniowego (w tym charakteru uznania administracyjnego), w rozumieniu w jakim używa go Skarżący – ja trafnie zauważył NSA w wyroku z dnia 27 lipca 2020 r. II GSK 462/20 – *upoważnienie dla rady gminy ma charakter ogólny. Określa ono jedynie organ wyposażony w kompetencję prawotwórczą oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania. Poza wskazanym powyżej odwołaniem do kryterium konieczności dostosowania do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, ustawowe upoważnienie nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego, a więc precyzyjnych wskazań dotyczących treści uchwał podejmowanych na podstawie tego upoważnienia ustawowego. Wbrew stanowisku sądu administracyjnego pierwszej instancji, taka konstrukcja nie oznacza jednak uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne jest bowiem instytucją prawną odnoszącą się do stosowania prawa administracyjnego, a więc do wydawania przez administrację aktów stosowania prawa (decyzji administracyjnych), a nie do aktów stanowienia prawa. Uznanie administracyjne oznacza pozostawioną przez ustawodawcę na ostatnim etapie stosowania*



prawa (po wykładni i subsumpcji) możliwość dokonania wyboru rozstrzygnięcia spośród wskazanych w ustawie. Natomiast pozostawiona przez ustawodawcę w analizowanym upoważnieniu ustawowym swoboda w ustaleniu przez organ samorządu terytorialnego treści aktu prawa miejscowego jest przejawem samodzielności, przyznanej samorządowi terytorialnemu w Konstytucji (art. 16 ust. 2, art. 163 i art. 165 ust. 2 Konstytucji), w tym samodzielności w stanowieniu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji).

Zdaniem Rady Gminy Siepraw zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z prawem, zarówno co do wymogu konsultacji projektu uchwały z mieszkańcami, jak i co do prawidłowości i zgodności z prawem uzasadnienia do tej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Rada Gminy Siepraw wnosi o oddalenie skargi Prokuratora Okręgowego jako bezzasadnej.

Załączniki:

1. Wydruk Dz. Urz. Woj. małop. Poz. 4773
2. Dowód: Zarządzenie Wójta Nr 437/18, wydruk BIP.
3. Wydruk ze stron BIP z 04.06.2018r.
4. Wyciągi z protokołów zebrań wiejskich (4 egzemplarze).
5. Wydruk z BIP z 27.06.2018 r.
6. Protokół z posiedzenia Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych z 11.06.2018 r.
7. Wyciąg z protokołu wspólnego posiedzenia Komisji Rady Gminy Siepraw z dnia 5 czerwca 2018 r.
8. Protokół z Sesji Rady Gminy Siepraw z dnia 27.06.2018 r.

Przewodniczący Rady
Leszek Wierzba