

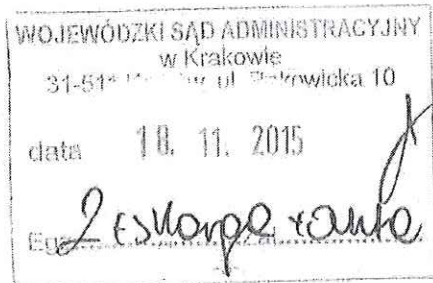


31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4, +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, e-mail: pr.umk@um.krakow.pl

PR-02.0751.156/2013

OSOBIŚCIE

Kraków dnia 16.11.2015 r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny
W Krakowie
Ul. Rakowicka 10

Strona skarżąca : Wojewoda Małopolski reprezentowany przez radcę prawnego
Monikę Majsak –Białczyk

Strona przeciwna: Rada Miasta Krakowa, Pl. Wszystkich Świętych 3/4,
31-004 Kraków zast. przez radcę prawnego Annę Kozik.

Odpowiedź na skargę

Imieniem Rady Miasta Krakowa, w oparciu o załączone pełnomocnictwo, na podstawie art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), przedkładałam w załączeniu skargę Wojewody Małopolskiego wraz z aktami sprawy oraz wnoszę o:
o jej oddalenie w całości;

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 lipca 2015 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę nr XXI/321/15 w sprawie ustalenia dla terenu Gminy Miejskiej Kraków, liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, odrębnie dla każdej dzielnicy oraz wskazując w § 2 ust.2 łączą liczbę punktów sprzedaży tych napojów przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży na terenie Krakowa w liczbie 1103 punkty. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 20 lipca 2015 r., poz. 4506.



Działając na podstawie art.93 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2013 r. poz.594 z późn.zm) Wojewoda Małopolski zaskarżył w części przedmiotową uchwałę w zakresie §1 ust.1, §2 ust.1, oraz §3 .

W ocenie Wojewody przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny w zakresie, w jakim wyznacza ona limity liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży w odniesieniu do poszczególnych dzielnic administracyjnych Miasta Krakowa. W ocenie strony skarżącej taki sposób wyznaczenia limitów punktów sprzedaży napojów alkoholowych narusza obowiązujący porządek prawny w szczególności art. art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, poprzez przekroczenie przez Radę Miasta Krakowa zakresu upoważnienia zawartego w tym przepisie. Albowiem, w ocenie skarżącego nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego, zawartego w tym przepisie, uprawnienie rady gminy do konkretyzowania liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, w wydzielonych administracyjnie obszarach gminy (dzielnicach) .

Z powyższym stanowiskiem Wojewody nie można się zgodzić.

Zasady wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu jak i poza miejscem sprzedaży reguluje ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2012 r., poz. 1356 z późn. zm.).

Należy podkreślić, iż jednym z podstawowych celów ww. ustawy jest przeciwdziałanie alkoholizmowi. Dla prawidłowej wykładni przepisów ustawy, uprawniających radę gminy do ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa) ważną rolę odgrywa *preambuła* tego aktu, która wprawdzie nie jest normą prawną, ale stanowi wyjaśnienie podstawowych motywów działania ustawodawcy. Cele ustawy zostały wskazane w art. 1 ust. 1, który stanowi: "*Organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy*".

Założenia te, organy władzy publicznej powinny realizować poprzez podejmowanie różnych działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych. Według art. 2 ustawy, zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności m.in. przez: tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymywanie się od spożywania alkoholu; ograniczanie dostępności alkoholu; zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie. Istotne jest, że wyrażone w ustawie cele, związane z ograniczeniem nadmiernej dostępności alkoholu, mają charakter wiążących norm prawnych. Zwrócił na to uwagę NSA w wyroku z dnia 3 stycznia 1995 r. (SA/KR 2937/94; OSP 1996/2/25), stwierdzając, że "jeżeli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające do realizacji tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej."

W tym duchu, zostały przeprowadzone konsultacje społeczne dotyczące zmiany uchwał Rady Miasta Krakowa regulujących zasady sprzedaży napojów alkoholowych zostały przeprowadzone na podstawie uchwały nr CXII/1737/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014r., zmienionej uchwałą nr CXIV/1806/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 września 2014r., które trwały do dnia 30 września 2014 r.

W ramach konsultacji społecznych, przedstawiono dwa warianty zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie limitu punktów sprzedaży napojów alkoholowych – pierwszy wariant to rozdzielenie limitu na placówki handlowe (sklepy) i na lokale gastronomiczne, drugi wariant to pozostawienie łącznego limitu dla placówek handlowych i lokali gastronomicznych. **Osoby biorące udział w konsultacjach wnioskowały, aby określić limit dla konkretnych obszarów miasta.**

Przepis art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przyznaje radzie gminy kompetencje do ustalenia w drodze uchwały, **dla terenu miasta liczby punktów** sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży oraz do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.



Należy zauważyć, że dzielnice Krakowa są oficjalnymi jednostkami pomocniczymi samorządu (gminy), a ich zasięg terytorialny jest ściśle określony. O statusie prawnym gmin stanowią przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2013 r., poz.594 z późn.zm). Powołana regulacja, stanowi w art. 1 ust. 2, iż pod pojęciem gminy należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (teren). Zgodnie z art. 5 ust. 1 gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. **Fakultatywność tworzenia jednostek wskazuje, że jeśli gmina zdecyduje, że skorzysta z tej kompetencji, wyznacza w ten sposób zakres terytorialny zastosowania tej opcji organizacyjnej, tj. całe terytorium (teren) gminy może być podzielone pomiędzy jednostki pomocnicze. Zatem ustalenie limitu z podziałem na poszczególne jednostki pomocnicze, w ocenie strony odpowiadającej na skargę nie wykracza poza upoważnienie ustawowe przysługujące radzie do ustalenia limitu dla punktów sprzedaży dla terenu miasta, obejmującego swym zasięgiem jednostki.** Tym bardziej, że w projekcie uchwały dot. limitu punktów sprzedaży dla poszczególnych dzielnic został określony również łączny limit dla terenu całej gminy, który jest dostosowany do potrzeb ograniczania dostępności do alkoholu określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Skarga kwestionuje prawo rady gminy do wykorzystania pomocniczego podziału terytorialnego dla realizacji zadań własnych. Posługuje się przy tym określeniami: „administracyjnych dzielnic”, „wydzielonych administracyjnie dzielnicach”, „wyodrębnionych administracyjnie obszarach gminy”, które w żaden sposób nie odnoszą się do wypracowanego w ramach prawa publicznego pojęcia „pomocniczego podziału terytorialnego”.

Pomocniczy podział terytorialny został wprowadzony dla Miasta Krakowa w trybie i na zasadach przewidzianych w powszechnie obowiązujących przepisach. Uchwały rady gminy w tej sprawie mają charakter aktów prawa miejscowego i są również źródłem prawa powszechnie obowiązującego. W tym kontekście, twierdzenie o braku podstaw prawnych dla korzystania przy realizacji zadań publicznych (zwłaszcza zadań własnych) z tak rozumianego pomocniczego podziału terytorialnego polega na nieporozumieniu. Podstawą taką są przepisy określające tryb i zasady ustanawiania podziału pomocniczego oraz ten podział wprowadzające. Terytorialny podział pomocniczy Krakowa na dzielnice jest stosowany dla realizacji różnych zadań publicznych w różnych aktach prawnych, przykładowo:

- zał. 2 pkt 3 i 4 do Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie Krajowej Komisji Etycznej do Spraw Doświadczeń na Zwierzętach oraz lokalnych komisji etycznych do spraw doświadczeń na zwierzętach z dnia 5 maja 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 630),

- par. 1 pkt 15 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste oraz obszarów ich właściwości miejscowej z dnia 25 września 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1398),
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości z dnia 25 marca 2010 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 297),
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia i utworzenia niektórych wydziałów w sądach rejonowych oraz zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia wydziałów w sądach rejonowych z dnia 9 kwietnia 2015 r. (Dz.Urz. MS z 2015 r. poz. 149).

Ponadto sam Wojewoda Małopolski realizując zadania publiczne stosuje dla Miasta Krakowa podział pomocniczy w przedstawnym rozumieniu (por. Porozumienie z 10.12.2014 zawarte pomiędzy Wojewodą Małopolskim a NFZ, Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2014 poz. 7069).

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości przeciwdziałaniu alkoholizmowi, „liczba punktów sprzedaży (...), podawania i spożywania napojów alkoholowych powinna być dostosowana do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych” Zgodnie zaś z obowiązującym Gminnym Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2015 (uchwała nr V/63/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 stycznia 2015 r.), należy ograniczać dostęp do alkoholu poprzez „zmniejszenie gęstości sieci punktów sprzedaży alkoholu w Krakowie” (s. 10 cel III.6 lit B). **Bez zastosowania podziału pomocniczego cele te nie mogą zostać osiągnięte.**

Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, postulat ograniczania dostępności alkoholu nie powinien być utożsamiany z prostym ograniczeniem liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych. W wyroku z dnia 3 stycznia 1995 r., SA/KR 2937/94, Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się m.in., iż „przeciwdziałanie alkoholizmowi lub wychowanie w trzeźwości wymaga środków rzeczywiście i faktycznie zmierzających do ograniczenia spożycia alkoholu i jego dostępności”. Ograniczanie dostępności może się bowiem odbywać także poprzez stanowienie obostrzeń dotyczących usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu, czasu jego



sprzedaży lub np. w drodze podnoszenia cenzusu wieku osób wpuszczanych do lokalu. Wybór środków, które pozwolą odpowiednio realizować politykę gminy w tym względzie, należy o kompetencji gminy, której ustawodawca przyznał wyłączne prawo decydowania o liczbie i usytuowaniu punktów sprzedaży alkoholu, ramowo jedynie określając ograniczenia swobody decydowania w tym zakresie.

Można w tym miejscu powołać się na raport sporządzony w roku 2013 przez Najwyższą Izbę Kontroli, stwierdzający, że gminne regulacje w sprawie ustalenia limitów punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie przyczyniają się do ograniczenia dostępności alkoholu, mimo że jest to jeden z podstawowych celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ustalone limity w kontrolowanych gminach znacznie przewyższały obecną liczbę punktów sprzedaży i nie stanowiły żadnej bariery w otwieraniu kolejnych. W raporcie tym NIK, powołując się na aktualne badania znał, że liczba punktów sprzedaży ma wpływ na poziom konsumpcji alkoholu, który z kolei wpływa na rozpowszechnienie problemów zdrowotnych i społecznych związanych z alkoholem. Analiza rozwiązań prawnych przyjętych na terenie innych gmin w zakresie ustalania limitów punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży, wykazała, że poza ustaleniem liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych stosowane są także inne rozwiązania w zakresie ograniczenia dostępności alkoholu, umożliwiające między innymi terytorialny podział liczby tych punktów w poszczególnych rejonach gminy.

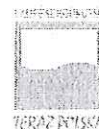
Ponadto obrót napojami alkoholowymi nie może być traktowany identycznie jak prowadzenie zwykłej działalności gospodarczej, w świetle konieczności ochrony zdrowia i moralności publicznej oraz bezpieczeństwa publicznego. W takiej sytuacji działalność gospodarcza, ze względu na bliski związek z interesami innych osób oraz interesem publicznym, może w toku ważenia wartości konstytucyjnych podlegać różnego rodzaju ograniczeniom z uwagi na dany interes publiczny w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym czy gospodarczym. Interes publiczny polega tutaj także na wprowadzeniu i utrzymaniu rozwiązań niemających automatycznego przełożenia na rezultat. Rozwiązania te mogą jedynie potencjalnie minimalizować - w skali globalnej - niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości.

Odnosząc się do zawartego w skardze zarzutu dotyczącego interwencji Spółki Jeronimo Martins Polska S.A., która wskazywała na jakoby „*nieuprawnione uprzywilejowanie Dzielnicy I Stare Miasto w stosunku do pozostałych dzielnic, poprzez ustalenie znacznie większej liczby*

punktów sprzedaży w tej dzielnicy w porównaniu do pozostałych. Powyższe w ocenie interweniującego odnosi się zwłaszcza do liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (dla Dzielnicy I Stare Miasto liczba ta wynosi 685 punktów – co stanowi ponad 60% wszystkich punktów, a w pozostałych dzielnicach wynosi od 6 do 60 punktów).”, podnieść należy, iż powyższy zarzut jest chybiony i wynika prawdopodobnie z nieznamomości przez Spółkę realiiów centrum Krakowa, będącego jedną z największych turystycznych atrakcji kraju, sprowadzającą rocznie do miasta miliony turystów.

Specyfiką prawie każdego historycznego miasta w Europie jest nagromadzenie atrakcji – zarówno o charakterze historycznym, jak i innego rodzaju, w ścisłym centrum. Wiąże się to nierozdzielnie z bardzo dużą koncentracją podmiotów gospodarczych na tym obszarze, nastawionych na obsługę wzmożonego ruchu turystycznego, a co za tym idzie – na bardzo dużą liczbę lokali gastronomicznych w centrum miasta. Z tego powodu w Krakowie od wielu lat istnieje ogromna różnica w liczbie lokali gastronomicznych prowadzących działalność (w tym sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych) w historycznym centrum Krakowa - czyli na terenie Dzielnicy I - w porównaniu z innymi obszarami miasta, w szczególności dzielnicami peryferyjnymi. Od kilkunastu lat około $\frac{2}{3}$ wszystkich lokali prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia w miejscu sprzedaży (tj. kawiarni, restauracji, barów itp.) jest usytuowana na terenie Dzielnicy I, obejmującej swoim zasięgiem między innymi Stare Miasto oraz Kazimierz. Z tego też powodu w uchwale przyjęto taką, a nie inną liczbę limitową punktów mogących prowadzić sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, na terenie Dzielnicy I. Wobec powyższego, stwierdzenie Spółki, jakoby limit 685 punktów faworyzował przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Dzielnicy I Miasta Krakowa, jest całkowicie chybiony, gdyż na tym obszarze aktualnie w 707 lokalizacjach (stan na dzień 2 listopada 2015 r., wartość zmienna) jest prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych do spożycia w miejscu sprzedaży.

Zróżnicowanie przestrzenne miasta i odmienne funkcje poszczególnych dzielnic uzasadniają różne limity – w zależności od warunków miejscowych (np. szczególna funkcja dzielnicy centralnej w porównaniu do osiedli mieszkaniowych). Twierdzenie o „uprzywilejowaniu” przedsiębiorców prowadzących działalność w dzielnicy I pomija powyższe. Ponadto zezwolenia których dotyczy uchwała mają charakter terminowy



i w żadnym razie nie można mówić o jakimś „prawie” do otrzymania zezwolenia. Ustawową zasadą jest bowiem zakaz sprzedaży alkoholu.

Reasumując, w ocenie strony przeciwnej, uchwalony akt prawa miejscowego mieści się w granicach udzielonego radzie gminy upoważnienia ustawowego.

W załączeniu

Pełnomocnictwo
2x odpowiedź na skargę
Akta sprawy (44 karty)

RADCA PRAWNY
Anna Kozik
KE-1062

Otrzymują:

1 x adresat
1 x a/a

detal

załącznik nr 2

Dzielnica	aktualne wykorzystanie limitu na dzień 19.02.2016	limit w uchwale z dnia 8 lipca 2015
I	197	210
II	64	50
III	62	65
IV	111	150
V	67	60
VI	44	40
VII	35	40
VIII	105	110
IX	29	25
X	32	35
XI	68	70
XII	80	80
XIII	104	105
XIV	51	45
XV	61	50
XVI	58	40
XVII	37	25
XVIII	76	75
Suma	1281	1275

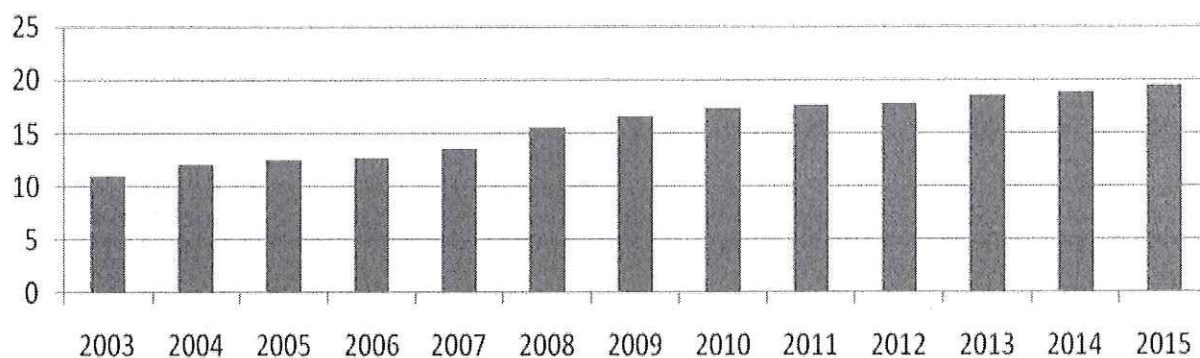
gastronomia

Dzielnica	aktualne wykorzystanie limitu na dzień 19.02.2016	limit w uchwale z dnia 8 lipca 2015
I	705	685
II	39	40
III	16	15
IV	28	50
V	44	45
VI	15	15
VII	36	30
VIII	56	45
IX	7	6
X	11	10
XI	19	20
XII	16	15
XIII	58	60
XIV	18	20
XV	12	15
XVI	7	6
XVII	7	6
XVIII	16	20
Suma	1110	1103

PROPOZYCJE PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA DOT. ZMIAN W USTAWIE O WYCHOWANIU W TRZEŹWOŚCI I PRZECIWDZIAŁANIU ALKOHOLIZMOWI, ZAWARTE W PISMACH DO MINISTERSTW W LATACH 2014-2015	
Lp	PROPOZYCJA
1	Wprowadzenie sankcji dotyczącej zakazu sprzedaży napojów alkoholowych na skutek wydania decyzji cofającej zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie tylko w stosunku do konkretnego przedsiębiorcy, lecz również danej lokalizacji, w której dopuszczono się naruszenia prawa.
2	Zwiększenie skuteczności postępowań o cofnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, prowadzonych na podstawie art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy, tj. z powodu zakłócania porządku publicznego, poprzez wykreślenie sformułowania „w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych” z powyższego przepisu.
3	Możliwość ograniczenia godzin sprzedaży napojów alkoholowych przez organy gminy, poprzez wprowadzenie zapisu (przykładowo jako art. 12 ust. 5 ustawy): „Rada gminy ustala, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) godziny sprzedaży i podawania napojów alkoholowych
4	Doprecyzowanie zapisów ustawowych dotyczących wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dla przedsiębiorców, których działalność polega na organizacji przyjęć (tzw. zezwoleń cateringowych), wydawanych na podstawie art. 18 ¹ ust. 4 ustawy
5	Zmiana w zakresie sprawdzania wieku nabywcy alkoholu - z możliwości sprzedawcy na jego obowiązek
6	Zmiana art. 12 ust. 2 ustawy, poprzez dodanie sformułowania umożliwiającego radom gmin określania również warunków sprzedaży napojów alkoholowych.
7	Zmiana w zakresie miejsc, w których obowiązuje zakaz spożywania alkoholu (z zapisu: Na ulicach, placach, w parkach) na zapis: w miejscach publicznych

Dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu

(w latach 2003 - 2015, w mln zł)



DYREKTOR WYDZIAŁU

Tomasz Popiolek