

Sygn. akt V SA/Wa 3505/24

WSA w Warszawie
2025.08.28 08:57:42

Signer:

CN=WSA w Warszawie
C=Polska
O=Wojewódzki Sąd Adminis
2.5.4.97=VATPL-625228336

Public key:
RSA/4096 bits

Podpis elektroniczny
zweryfikowany

B. Dmochowska
Urząd Gminy Czerwin
sekretariat

data 28. 08. 2025

nr 7880 zał. [signature]

RGK.0751.1.2024



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lipca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA - Tomasz Zawiślak

Sędzia WSA - Beata Blankiewicz-Wółtańska (spr.)

Asesor WSA - Joanna Dąbrowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 10 lipca 2025 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce
na uchwałę Rady Gminy Czerwin
z dnia 7 września 2018 r. nr XLVI/35/18

w przedmiocie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów
alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i
podawania napojów alkoholowych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Wachowicz
stary i specjalista

UZASADNIENIE

Rady Gminy Czerwin podjęła w dniu 7 września 2018 r. uchwałę nr XLVI/35/18 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Czerwin.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, w związku z art. 40 ust.1 i art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm., dalej „u.s.g.”) oraz art. 12 ust.1 i 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2016 r. , poz. 487 z późn. zm.) po zasięgnięciu opinii jednostek pomocniczych. Rada Gminy Czerwin uchwaliła co następuje:

„ § 1. Ustala się na terenie gminy Czerwin maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży:

- 1) 30 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa,
- 2) 20 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa,
- 3) 30 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 18% alkoholu.

§ 2. Ustala się na terenie gminy Czerwin maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży:

- 1) 10 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa,
- 2) 10 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa,
- 3) 10 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających powyżej 18% alkoholu.

§ 3. Punkty sprzedaży napojów alkoholowych nie powinny być usytuowane bliżej niż:

- 1) 20 m od granicy obiektu kultu religijnego (kościół, kaplice, cmentarze),
- 2) 20 m od granicy obiektów szkół, przedszkoli, żłobki, miejsc użyteczności publicznej (urzędy administracji, placówki służby zdrowia), placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz gminnych instytucji kultury, zwanych dalej obiektami

chronionymi.

§ 4. Odległości, o których mowa w § 3 mierzone są wzdłuż ciągów komunikacyjnych rozumianych jako najkrótszy z możliwych dystans jaki należy pokonać od wyjścia z terenu punktu sprzedaży napojów alkoholowych do wejścia do obiektu chronionego bez napotykania przeszkód i narażenia się na naruszenie prawa.

§ 5. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

§ 6. Traci moc uchwała Nr XLV/32/18 Rady Gminy Czerwin z dnia 9 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie gminy Czerwin miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

§ 7. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego."

W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że w związku ze zmianą art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi Rada Gminy ma obowiązek ustalić w drodze uchwały maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych oraz zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Czerwin.

W zdaniu drugim uzasadnienia wskazano, że podjęcie uchwały wynika z potrzeby realizacji obowiązujących zapisów zmiany ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Na powyższą uchwałę Prokurator Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce (dalej „Skarżący”) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wniesiono na podstawie art. 8 § 1, art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej "p.p.s.a."). Zaskarżonej uchwale Skarżący zarzucił:

1) istotne naruszenie prawa, tj. art. 12 ust. 3 w zw. z art. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2151 ze zm., dalej u.w.t.p.a.) oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, poprzez błędne wyczerpanie upoważnienia ustawowego i ustalenie w § 3 pkt 1 i 2 uchwały, że punkty sprzedaży napojów alkoholowych nie powinny być usytuowane bliżej niż 20 m od granicy obiektu kultu religijnego (kościół, kaplice, cmentarze) oraz 20 m od granicy obiektów szkół, przedszkoli, żłobków, miejsc użyteczności publicznej (urzędy administracji, placówki służby zdrowia), placówek

opiekuńczo - wychowawczych oraz gminnych instytucji kultury, zwanych dalej obiektami chronionymi, podczas gdy jest to odległość iluzoryczna, niewystarczająca do realizacji celów ustawy;

2) istotne naruszenie prawa, tj. art. 12 ust. 3 w zw. z art. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 u.w.t.p.a. oraz § 131 i § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" przez sporządzenie uzasadnienia do uchwały, które w swej treści w żaden sposób nie zawiera rzeczowego i logicznego odniesienia do przesłanek, jakimi kierowała się Rada Gminy wyznaczając zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Rozwijając motyw skargi Skarżący podkreślił m.in., że swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Skoro ustawodawca wskazuje, że celem ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest m.in. ograniczenie dostępności alkoholu i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożywania, to obowiązkiem organu stanowiącego przepisy prawa miejscowego jest uwzględnianie tych celów. Zdaniem Skarżącego, wystarczająco duża odległość od punktu sprzedaży alkoholu - a więc uniemożliwiająca szybkie dotarcie do punktu sprzedaży alkoholu i przez to utrudniająca ten dostęp - stanowi pewną faktyczną barierę dostępności do alkoholu. Odległość spełniająca warunek wystarczająco dalekiej od punktu sprzedaży alkoholu to także taka, która utrudnia wzrokowy kontakt z punktem sprzedaży alkoholu, a przez to obserwowanie zjawiska kupowania lub spożywania alkoholu na terenie punktu sprzedaży alkoholu lub terenie, na którym jest on usytuowany. Przyjęcie 20 m dystansu pomiędzy miejscami sprzedaży i podawania alkoholu, a obiektami chronionymi, oznacza bliskie sąsiedztwo, a zatem, wyklucza pozytywną ocenę realizowania ustawowego postulatu wychowania w trzeźwości i zmiany obyczajów w zakresie spożywania alkoholu. Odległość między wskazywanymi przez prawodawcę obiektami w kontekście celów i zadań ustawy musi być odpowiednia, tzn. ma stwarzać realną gwarancję utrudnienia dostępu do alkoholu, a tak się dzieje, gdy punkt sprzedaży alkoholu jest na tyle oddalony od miejsca chronionego, że uniemożliwia szybkie do niego dotarcie.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Czerwin wniosła o oddalenie skargi

wniesionej przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce, z uwagi na jej bezzasadność. W ocenie organu nieostre, niezdefiniowane ustawowo pojęcia, którymi posłużył się ustawodawca w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, nie nakładają na organ stanowiący gminy obowiązku doprecyzowania tak odległości pomiędzy miejscami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jak i sposobu mierzenia tej odległości. Zdaniem Rady Gminy Czerwin przysługujący jednostce samorządu terytorialnego zakres samodzielności w ramach wykonywanych zadań własnych upoważnia ją przy ustalaniu zasad lokalizacji miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych do uwzględnienia - obok celu ustawy o wychowaniu w trzeźwości - również istniejących na terenie Gminy warunków urbanistycznych oraz interesów lokalnej społeczności, przedsiębiorców prowadzących na terenie gminy działalność gospodarczą, w tym w zakresie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. W ocenie organu, nie może być uznane za zasadne stwierdzenie Skarżącego, że przyjęta przez Radę Gminy Czerwin odległość punktów sprzedaży od obiektów chronionych rzekomo nie ogranicza dostępności alkoholu oraz, że rzekomo kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu. Takie stwierdzenie byłoby zasadne tylko w przypadku, gdyby Rada Gminy Czerwin w ogóle nie wprowadziła żadnych ograniczeń, albo gdyby wykazano w tej sprawie, że wprowadzone ograniczenia są jedynie pozorne, bo nie jest możliwy do zrealizowania żaden stan faktyczny, w którym wprowadzone ograniczenia mogłyby być skuteczne. Samo aprioryczne założenie, że odległość 20 m jest niewystarczająca, nie może stanowić podstawy prawnej dla zakwestionowania zgodności z upoważnieniem ustawowym tego aktu prawa miejscowego organu samorządu terytorialnego.

Odpowiadając na zarzut braku uzasadnienia uchwały, Rada Gminy Czerwin wskazała, że ustalenie motywów, jakimi kierował się dany organ jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwały, może zostać przeprowadzone na podstawie informacji pochodzących z innego źródła niż uzasadnienie uchwały, w tym w szczególności na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod

względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej "p.p.s.a.") obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przy czym Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a p.p.s.a. (art. 134 p.p.s.a.).

Na wstępie rozważań należy wyjaśnić, że ogólną kompetencję do stanowienia aktów prawa miejscowego zawiera art. 94 Konstytucji RP wskazujący, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Powyższa regulacja wprost wskazuje, że rady gmin mogą uregulować tylko te kwestie, które zostały im przekazane przez ustawodawcę i jedynie w zakresie, w jakim zostały przekazane. Podjęte uchwały mogą jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe, nie mogą natomiast ich zastępować.

Stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca nie wskazał przy tym kryteriów, które mają decydować o zakwalifikowaniu konkretnego naruszenia prawa jako istotne lub nieistotne. Konieczne jest zatem sięgnięcie do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i orzecznictwie. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania

uchwał (vide: wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97). Natomiast pojęcie "nieistotne naruszenie prawa" obejmuje wady niemające znaczenia dla oceny prawidłowości uchwały (np. błędne powołanie podstawy prawnej w sytuacji, gdy istnieje podstawa prawna do jej podjęcia), czy też drobne wady niedotyczące istoty regulowanego zagadnienia (np. nieodpowiednie oznaczenie uchwały) oraz oczywiste omyłki pisarskie i rachunkowe.

Ocena zgodności z prawem zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwały wymaga rozwiązania konfliktu dwóch wartości. Po jednej stronie leży konieczność ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gwarantowanej przepisami Konstytucji (art. 15, art. 16, art. 165) i wiążących Polskę umów międzynarodowych (art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, podpisanej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.; Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, z ze zm.; sprostowanie tytułu: Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), której istota wymaga zagwarantowania pewnej swobody w zakresie stanowienia norm prawnych uwzględniających uwarunkowania i potrzeby lokalne. Z drugiej strony nie mniej cennymi wartościami, do realizacji których są zobowiązane organy władzy publicznej, jest konieczność ochrony społeczeństwa, w tym zwłaszcza dzieci i młodzieży, przed negatywnymi następstwami nadmiernego spożycia alkoholu, a zatem uwarunkowania związane z ochroną zdrowia publicznego (art. 31 ust. 3, art. 68 Konstytucji).

Przyjęta w Konstytucji i tzw. ustawach samorządowych konstrukcja samorządu terytorialnego, opierająca się na zasadzie decentralizacji, nie oznacza jednak niczym nieskrępowanej autonomii władz samorządowych, lecz swobodę działania, ale w granicach wyznaczonych prawem. Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego w przytaczanym wyżej art. 4 ust. 2 stanowi wprawdzie, że społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, ale z wyraźnym zastrzeżeniem, że swoboda ta rozciąga się w zakresie określonym prawem.

Podstawę prawną wydania kwestionowanej uchwały stanowił w szczególności art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, który upoważniał radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Mając na uwadze przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi należy stwierdzić, że uchwalając zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych rada gminy nie ma pełnej

swobody. Swobodę tę ogranicza bowiem konieczność realizacji celów i zadań publicznych, określonych w preambule oraz art. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W preambule powołanej ustawy ustawodawca wskazał na główny cel i przedmiot ochrony oraz wiodącą dyrektywę interpretacyjną przepisów tej ustawy stwierdzając, że życie obywateli w trzeźwości jest niezbędnym warunkiem moralnego i materialnego dobra Narodu. Cel ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi organy jednostek samorządu terytorialnego powinny realizować poprzez podejmowanie 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 (art. 1 ust. 1). Z art. 2 ust. 1 wynika natomiast, że zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności między innymi przez tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymywanie się od spożywania alkoholu, ograniczanie dostępności alkoholu oraz zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie.

Co istotne, wyrażone w ustawie cele związane z ograniczeniem nadmiernej dostępności alkoholu, zwłaszcza dla młodzieży, nie są tylko postulatami politycznymi, lecz mają charakter wiążących norm prawnych. W wyroku z dnia 3 stycznia 1995 r. sygn.akt SA/Kr 2937/94 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, 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. Sąd podkreślił, że przeciwdziałanie alkoholizmowi lub wychowanie w trzeźwości wymaga środków rzeczywiście i faktycznie zmierzających do ograniczenia spożycia alkoholu i jego dostępności. Również w wyroku z dnia 23 stycznia 1996 r. sygn.akt II SA 2792/95 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że uchwały rad gmin w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania tych punktów winny być podporządkowane realizacji celu ustawy, to jest m.in. ograniczania

dostępności alkoholu i tworzenia warunków motywujących powstrzymywanie się od spożywania alkoholu.

Reasumując, wprowadzenie w akcie prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona uchwała, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, choć pozostawione uznaniu prawodawcy samorządowego, nie może mieć charakteru dowolnego, lecz wymaga uzasadnienia związanego z realizacją celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Odnosząc powyższe uwagi do zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, że przy jej podejmowaniu doszło do naruszenia przez Radę Gminy Czerwin obowiązku realizacji zadań, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przyjęta przez Radę Gminy Czerwin odległość 20 m od obiektów chronionych oznacza w zasadzie bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z takimi obiektami, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu oraz czyni realizację celów ustawy iluzoryczną i nieefektywną, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. W żaden sposób nie ogranicza dostępności do alkoholu i nie tworzy warunków chociażby motywujących do powstrzymywania się od jego spożywania. Stoi natomiast w sprzeczności z intencją ustawodawcy, a także obowiązkami gminy, która powinna podejmować aktywne działania na rzecz ograniczenia dostępności alkoholu, w szczególności dla nieletnich. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że odpowiednia odległość to taka, która stwarza realną gwarancję ograniczenia dostępu do alkoholu i w ten sposób wpływa na ograniczenie spożycia alkoholu. Warunek ten spełnia taka odległość, mierzona w metrach, która utrudnia dostęp do alkoholu, zwłaszcza nieletnim, gdyż wśród obiektów chronionych wymienione są przedszkola i szkoły. Wystarczająco duża odległość od punktu sprzedaży alkoholu - a więc uniemożliwiająca szybkie dotarcie do punktu sprzedaży alkoholu i przez to utrudniająca ten dostęp - stanowi pewną faktyczną barierę dostępności do alkoholu. Odległość spełniająca warunek wystarczająco dalekiej od punktu sprzedaży alkoholu to także taka, która utrudnia wzrokowy kontakt z punktem sprzedaży alkoholu, a przez to obserwowanie nierzadkiego zjawiska spożywania alkoholu na terenie punktu sprzedaży alkoholu lub terenie, na którym jest on usytuowany. Jeśli zaś odległość ta jest zbyt krótka to ułatwia ona dostęp do alkoholu, ale i prowadzi do kształtowania określonego (niewłaściwego) sposobu i warunków jego spożywania (por. wyrok NSA z dnia 17 maja 2018 r., sygn.akt II GSK 2934/16; wyrok NSA z dnia 31 października

2019 r., sygn.akt II GSK 805/19, wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., sygn.akt II GSK 414/20; orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dalej w skrócie "CBOSA").

Należy również zwrócić uwagę na sposób mierzenia wymienionej odległości określony w § 4 uchwały (najkrótszy z możliwych dystans jaki należy pokonać od wyjścia z terenu punktu sprzedaży napojów alkoholowych do wejścia do obiektu chronionego bez napotykania przeszkód i narażenia się na naruszenie prawa). Sposób ten pozwala na usytuowanie punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych np. naprzeciwko lub niemal naprzeciwko okien szkoły lub przedszkola, po drugiej stronie drogi lub ulicy, czy też na tyłach budynku obiektu "chronionego". W praktyce może być tak, że miejsce sprzedaży alkoholu będzie mieściło się w granicy z przedszkolem, czy innym tego typu obiektem. Tym bardziej jest zatem widoczna sprzeczność uchwały z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich.

W ocenie Sądu istotną wadę zaskarżonej uchwały stanowi jej uzasadnienie, a w zasadzie jego brak. Wskazać należy, że uzasadnienie uchwały pełni funkcję informacyjną oraz kontrolną. Dlatego ustalenie motywów, jakimi kieruje się gmina określając takie, a nie inne zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jest istotnym elementem kontroli legalności uchwały opartej na art. 12 ust. 3 u.w.t.p.a. O motywach tych można zazwyczaj dowiedzieć się z uzasadnienia uchwały. Wprawdzie obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwał podejmowanych przez radę gminy nie został przez ustawodawcę wprost ustanowiony, jednak w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie można kwestionować potrzeby przedstawienia przez radę motywów, jakimi kieruje się przy podejmowaniu uchwał. Motywów, jakimi kierowała się Rada Gminy Czerwin ustalając nie mniejszą niż 20 m odległość punktu sprzedaży napojów alkoholowych od obiektów chronionych, sposób doboru obiektów chronionych oraz sposób obliczania wyżej wskazanej odległości, nie można ustalić na podstawie uzasadnienia uchwały. Uzasadnienie wskazuje jedynie na wejście w życie 9 marca 2018 r. ustawy nowelizującej, która nałożyła na rady gmin obowiązek ustalenia w drodze uchwały zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży alkoholu. Tymczasem konieczne jest wyjaśnienie, w odniesieniu do konkretnych realiów występujących na terenie danej gminy, jakie były podstawy faktyczne i prawne rozumowania, które doprowadziło organ do podjęcia w sprawie określonego rozstrzygnięcia i aby możliwa była ocena tego rozumowania.

Brak sporządzenia pisemnego uzasadnienia uchwały w omawianym zakresie stanowi więc istotne naruszenie art. 12 ust. 3 u.w.t.p.a. Uchwały podejmowane na podstawie tych delegacji ustawowych mają charakter uznaniowy. Brak uzasadnienia aktu podejmowanego w ramach tzw. uznania administracyjnego, w świetle art. 147 § 1 p.p.s.a., stanowi także istotne naruszenie procedury, uniemożliwiające sądowi ocenę merytoryczną motywów, jakie legły u podstaw zaskarżonej uchwały. Dlatego też stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 837/10, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Go 694/16).

Wprawdzie, co do zasady, uregulowania ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają obowiązku uzasadniania uchwał organów samorządu, jednak w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego i adresowanego do wszystkich organów władzy publicznej nakazu działania na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP) niedopuszczalne jest podejmowanie aktów władzy publicznej - w tym uchwał organów samorządu - bez ujawnienia przyczyn przemawiających za konkretnym rozstrzygnięciem (por. np. wyrok NSA z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1170/12; z 14 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2522/12). Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Ponadto obowiązek powyższy jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej, będąc zaliczanym do standardów demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06 publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Powyższy obowiązek wynika także z § 131 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z powołanymi przepisami do projektów aktów prawa miejscowego dołącza się uzasadnienie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd, że na jednostkach samorządu terytorialnego ciąży obowiązek uzasadniania wszelkich rozstrzygnięć, w tym aktów prawa miejscowego. Podnieść ponadto należy, że uzasadnienie uchwały organu gminy warunkuje możliwość kontroli organów nadzoru i kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Sąd administracyjny ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego zaskarżonego rozstrzygnięcia, a to oznacza, że organ podejmujący to rozstrzygnięcie ma prawny obowiązek sporządzić takie uzasadnienie (por. m.in. wyrok NSA z 6 maja 2003 r., sygn.akt II SA/Kr 252/03;

Sygn.akt V SA/Wa 3505/24

wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2005 r., sygn.akt II SA/Wa 716/06; publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

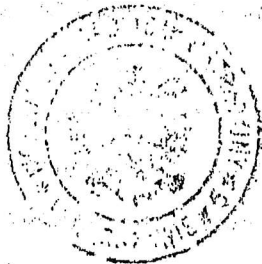
Zgodnie z treścią art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Biorąc pod uwagę odpowiednie regulacje wszystkich trzech ustaw samorządowych, zgodnie z którymi przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem oraz stanowisko judykatury, zgodnie z którym do istotnych naruszeń prawa w rozumieniu tych unormowań należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn.akt II SA/Wr 1459/97, LEX 33805), należy przyjąć, że brak sporządzenia uzasadnienia uchwały może w konkretnej sytuacji prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej podjęcia (zob. wyrok NSA z 8 kwietnia 2009 r., sygn.akt II OSK 1468/08, LEX 490933). Zwłaszcza dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, jakimi kierował się organ podejmujący rozstrzygnięcie skierowane do adresatów stojących na zewnątrz administracji i dotyczące ich sytuacji prawnej. Z uzasadnienia tego rodzaju uchwały, jak zaskarżona uchwała, powinno wynikać w sposób jasny i zrozumiały, jakimi wartościami i celami się kierowano ją podejmując. W aktach administracyjnych przekazanych przez organ administracji brak jest również dokumentów, które pozwalałyby stwierdzić, czy odległość 20 m liczona w sposób wskazany w uchwale jest wystarczająca do spełnienia celów ustawy. Co więcej, jak słusznie zwrócił uwagę Skarżący, analiza dokumentów, tj. Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Czerwin na lata 2022-2025, Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Czerwin na lata 2021 - 2023 stanowiący załącznik do uchwały nr XXXI/26/21 Rady Gminy Czerwin z dnia 27 sierpnia 2021 r., Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Czerwin na lata 2021-2025, stanowiącej załącznik do uchwały nr r XXIX/18/21 Rady Gminy Czerwin z

dnia 29 czerwca 2021 roku, informacji z Posterunku Policji w Czerwinie, wskazuje na występowanie nadużywania alkoholu na terenie Gminy. Z dokumentacji wynika, że spożywanie alkoholu na terenie Gminy jest głównym powodem znacznej interwencji policyjnych związanych z przemocą domową, prawie połowa ankietowanych mieszkańców Gminy wskazuje na zbyt dużą ilość punktów sprzedających alkohol, znaczna część młodych ludzi wieku 13-18 r.ż. wskazała, że inicjacje alkoholową mają już za sobą, podobnie znaczna część mieszkańców wskazała, że alkohol spożywa co najmniej kilka razy w miesiącu, zdarzają się również osoby które alkohol spożywają kilka razy w tygodniu, tak samo znaczna część osób podała, że osoby nieletnie mogą z łatwością kupić alkohol w lokalnych sklepach, zaś dostęp do alkoholu powinien być bardziej ograniczony; w Gminie występują rodziny korzystające ze świadczeń z powodu problemów z uzależnieniem od alkoholu, organizowane są posiedzenia w związku z potrzebą rozwiązywania problemów alkoholowych w Gminie. Gmina w ramach profilaktyki selektywnej wskazała na konieczność przeprowadzenia bieżących kontroli w punktach sprzedaży napojów alkoholowych, przy czym, we wcześniejszych latach, nie przeprowadzano żadnej kontroli tychże punktów. Gmina Czerwin określiła ryzyko dotyczące spożywania alkoholu na poziomie średnim. Tym bardziej zarzut braku uzasadnienia uchwały jest zasadny.

W okolicznościach niniejszej sprawy biorąc pod uwagę, że uzasadnienie uchwały nie spełnia powyżej wskazanych kryteriów pozwalających na poznanie przyczyn usytuowania punktów sprzedaży alkoholu w odległości nie mniejszej niż 20 m od chronionych obiektów, doboru obiektów chronionych oraz sposobu obliczania wyżej wskazanej odległości. Ponieważ nie sposób ustalić, jakie były merytoryczne powody podjęcia uchwały w zaskarżonym kształcie, należało stwierdzić, że ziszczyły się przesłanki stwierdzenia nieważności całego zaskarżonego aktu.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



wa oryginalnie właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Wołkiewicz
starszy specjalista

