



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 27 marca 2025 r.

Poz. 1608

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.41.2025.MWM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

§ 1 ust. 2 i 3 uchwały Nr 110/XII/25 Rady Miejskiej Łomży z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży a także sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 26 lutego 2025 r. Rada Miejska Łomży podjęła uchwałę Nr 110/XII/25 w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży a także sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 lutego 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 20 marca 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 12 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151).

Podstawą prawną ustalenia przez organ stanowiący gminy liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym Rada gminy ustala, w drodze uchwały, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy (miasta), odrębnie dla:

- 1) poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 3;
- 2) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
- 3) zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży.

Wskazaną na wstępie uchwałą Rada ustaliła nową, maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta Łomża, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Stosownie do § 1 ust. 2 i 3 uchwały, ustalono maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży: powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) – w ilości 100, powyżej 18% zawartości alkoholu – w ilości 100.

Jednocześnie utraciła moc uchwała Nr 300/XXIX/20 Rady Miejskiej Łomży z dnia 30 września 2020 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w miejscu sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży a także sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2020 r. poz. 4117). Zgodnie z treścią § 1 tejsze uchwały, maksymalna liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży wynosiła: powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa) – w ilości 70, powyżej 18% zawartości alkoholu – w ilości 70.

Rada zwiększyła więc liczbę planowanych zezwoleń (w zaokrągleniu do pełnych procentów) o 43%. W ocenie organu nadzoru, tak znaczne zwiększenie ilości zezwoleń narusza w sposób istotny art. 2 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, w którym ustawodawca wprost postanowił, że zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności ograniczanie dostępności alkoholu.

Szczególnego podkreślenia wymaga, iż swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, z których wynika, iż „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” (art. 1 ust. 1 ww. ustawy). Jednocześnie w preambule określającej cele ustawy, ustawodawca zauważył, że życie obywateli w trzeźwości jest niezbędnym warunkiem moralnego i materialnego dobra Narodu.

W ocenie organu nadzoru, Rada opisanych wyżej zasad – stanowiących podstawę realizacji zadań ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – nie zastosowała. Zwiększyła bowiem maksymalną liczbę przedmiotowych zezwoleń w stosunku do wartości określonej w uprzednio obowiązującej uchwale pomijając eliminowanie czynników ryzyka sprzyjających rozwojowi problemów alkoholowych społeczności lokalnej.

W uzasadnieniu do ocenianej uchwały organ stanowiący odniósł się do zwiększenia ilości zezwoleń, wyjaśniając, iż „w skutek powstawania nowych budynków mieszkalnych zwiększyło się zapotrzebowanie na usługi, w tym także na sprzedaż napojów alkoholowych, co ma odzwierciedlenie zarówno w większym obłożeniu już istniejących punktów sprzedaży na sąsiadujących osiedlach, jak i w ilości wniosków składanych przez przedsiębiorców lokujących swoje sklepy w nowych lokalizacjach.”.

Zdaniem organu nadzoru, przyjęta przez Radę argumentacja w żaden sposób nie ogranicza dostępności do alkoholu i nie tworzy warunków chociażby motywuujących do powstrzymywania się od jego spożywania, co stoi w oczywistej sprzeczności ustawowymi celami, nakreślonymi przez ustawodawcę w art. 1 i 2 ww. ustawy, jej preambule, jak i w wymownym tytule aktu – o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Ograniczenie spożywania napojów alkoholowych dotyczy zarówno ilości spożywanego alkoholu, jak i jego dostępności, inaczej mówiąc miejsc jego sprzedaży, podawania i spożywania. Większa ilość i dostępność alkoholu, dzięki zwiększonej liczbie zezwoleń na jego sprzedaż implikuje zwiększenie też następstw nadużywania alkoholu. Preferowanym celem ustawy jest zaś przeciwdziałanie powstawaniu następstw nadużywania alkoholu. Organ nadzoru pragnie przypomnieć, że organy stanowiące gmin mają wpływ na ilość spożywanego alkoholu właśnie poprzez ustalenie ograniczonej liczby punktów jego sprzedaży.

Powyższe potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, które podkreśla, iż obowiązkiem organów stanowiących przepisy prawa miejscowego w tym zakresie jest podporządkowanie się tym celom, bowiem są one dla niego normami o charakterze wiążącym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2024 r., sygn. akt II GSK 1576/22, nawiązał do zarzutów odnoszących się do naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. W ocenie Sądu, „wobec przedmiotu regulacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w tym wobec jej celów, o których trzeba wnioskować na podstawie jej preambuły, za uzasadniony trzeba uznać wniosek, że służące realizacji tych celów instytucje prawne, w tym przyznane organowi stanowiącemu gminy kompetencje do stanowienia – na podstawie

i w granicach określonych tą ustawą - ograniczeń w zakresie odnoszącym się do sprzedaży i oferowania do spożycia alkoholu, jakkolwiek ograniczają prowadzenie działalności gospodarczej w omawianym zakresie, co jest motywowane potrzebą ochrony zdrowia publicznego oraz ochrony zdrowia ludzkiego przed skutkami spożywania alkoholu, to jednak z całą pewnością nie naruszają istoty wolności prowadzenia tej działalności gospodarczej." Sąd przyznał więc prymat zasadzie ograniczania dostępności do alkoholu, wynikającej z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 20 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Go 1103, wyraźnie podkreślił, że: „swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Tworzenie zasad, stojących w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę, oznacza naruszenie prawa. Jeśli 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". Natomiast w wyroku z dnia 23 stycznia 1996 r., sygn. akt II SA 2792/95, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uchwały rad gmin w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania tych punktów winny być podporządkowane realizacji celu ustawy, tj. m.in. ograniczania dostępności alkoholu i tworzenia warunków motywujących powstrzymanie się od spożywania alkoholu.

W uzasadnieniu uchwały Rada wskazuje również na konieczność podejmowania ustaleń dotyczących ilości zezwoleń „biorąc pod uwagę m.in. zmiany jakie zachodzą w strukturze układu przestrzennego, jak i wewnętrznej migracji ludności związanej z rozwojem budownictwa mieszkaniowego”. Nie uzasadniono jednakże, w jaki sposób „struktura układu przestrzennego” oraz „wewnętrzne migracje” wpływać mają na tak znaczne zwiększenie ilości omawianych zezwoleń. Istotne jest to tym bardziej, iż – zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego – liczba ludności miasta Łomża ulega niewielkiemu, ale systematycznemu zmniejszeniu. Ocena radnych, iż powstanie nowych osiedli (nie wskazano jednak, o jakie osiedla chodzi i jaka jest ich wielkość) ma skutkować zwiększeniem niemal o połowę liczby dostępnych zezwoleń, jest zdaniem organu nadzoru całkowicie nieuzasadniona. Nie tylko nie stanowi realizacji założeń ustawy, ale wręcz im zaprzecza, stwarzając warunki idealne do całkowitego bezproblemowego dostępu do napojów alkoholowych. Wydaje się, że pomimo spadku liczby mieszkańców miasta, Rada dąży do znacznego ułatwienia tego dostępu.

Ponadto z uzasadnienia uchwały wynika, iż „Z jednej strony, ograniczenie dostępności, które jest jednym z głównych zadań z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi, stwarza po stronie Rady Miejskiej potrzebę weryfikowania potrzeb i analizę skutków nadużywania alkoholu. Z oczywistych względów przybiera to postać programów uchwalanych zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi i organizacyjnymi art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”. Natomiast zdaniem organu nadzoru, ograniczenie dostępności alkoholu nie powinno „przybierać postaci programów uchwalanych zgodnie z (...) ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”, a realnych działań, prowadzących się właśnie do takiej oceny konieczności zwiększania liczby zezwoleń, która nie stoi w sprzeczności z założeniami ustawy.

Nie do zaakceptowania są w ocenie organu nadzoru motywy jakimi kierował się organ stanowiący Miasta Łomża wprowadzając do obrotu prawnego niniejszy akt. Z dołączonego do kwestionowanej uchwały uzasadnienia wynika, iż głównym powodem zwiększenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jest „powstawanie nowych budynków mieszkalnych, co zwiększyło zapotrzebowanie na usługi, w tym także na sprzedaż napojów alkoholowych, co ma odzwierciedlenie zarówno w większym obłożeniu już istniejących punktów sprzedaży na sąsiadujących osiedlach, jak i w ilości wniosków składanych przez przedsiębiorców lokujących swoje sklepy w nowych lokalizacjach.”. Warto jednakże podkreślić, iż samo założenie, iż dostępność napojów alkoholowych należy dostosować do zapotrzebowania (tak klientów na napoje alkoholowe, jak i przedsiębiorców na zezwolenia na ich sprzedaż) godzi w wartości, których wyrazem jest preambuła ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przy zwiększaniu liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży na terenie miasta Łomża, Rada Miejska nie uwzględniła przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ukierunkowanych na ograniczanie dostępności alkoholu i skupiła się wyłącznie na polepszeniu sytuacji handlowej lokalnych przedsiębiorców, czym naruszyła obowiązujący porządek prawny. Uzasadnienie

uchwały opiera się zaś na ogólnikowych stwierdzeniach, nie przedstawiając konkretnych danych ani odnoszących się do nich argumentów.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 i 3 uchwały jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Urszula Matusiewicz-Jasińska*