



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 marca 2026 r.

Poz. 1250



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Anna Strzelec
Sędziowie	Sędzia WSA Agnieszka Kosowska Sędzia WSA Iwona Tchórzewska (sprawozdawca)
Protokolant	Asystent sędziego Arleta Bednarczyk-Chagowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 listopada 2025 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Włodawie

na uchwałę Rady Gminy Urszulin

z dnia 31 lipca 2018 r. nr XLI/256/2018

w przedmiocie zasad usytuowania na terenie Gminy Urszulin miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

W dniu 31 lipca 2018 r. Rada Gminy Urszulin podjęła uchwałę nr XLI/256/2018 w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Urszulin miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z 2018 r. poz. 3872. Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, dalej także jako „u.s.g.”) oraz art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm., dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości” lub „ustawa”). W § 1 pkt 1 i 2 uchwały postanowiono, że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych muszą być lokalizowane tak, aby znajdowały się w odległości większej niż 20 m od obiektów takich jak: 1) placówki oświatowe 2) obiekty kultu religijnego. Stosownie do § 2 uchwały, pomiar odległości, o której mowa w § 1, dokonuje się wzdłuż osi ogólnodostępnych dróg z uwzględnieniem zasad ruchu drogowego, od drzwi głównych wejściowych obiektów wymienionych w § 1 do drzwi wejściowych punktu sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych, z uwzględnieniem ciągów pieszych. Zgodnie z § 3 uchwały, z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc uchwała nr VII/56/2003 Rady Gminy Urszulin z dnia 29 sierpnia 2003 r. w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi

Gminy Urszulin (§ 4 uchwały). W § 5 uchwały przewidziano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Działając 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 (Dz. U. 2024, poz. 935 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.) Prokurator Rejonowy we Włodawie wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Rady Gminy Urszulin nr XLI/256/2018. Prokurator zarzucił, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo, a mianowicie art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, poprzez przyjęcie w § 1 uchwały, że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Urszulin muszą być lokalizowane tak, aby znajdowały się w odległości większej niż 20 m od obiektów chronionych takich jak placówki oświatowe oraz obiekty kultu religijnego, które to unormowania pozostają w sprzeczności z celami i zadaniami powołanej ustawy, w szczególności w zakresie kształtowania polityki społecznej polegającej na ograniczeniu dostępności alkoholu.

Powołując się na powyższy zarzut, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, 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 ocenie skarżącego Rada Gminy Urszulin w podjętej uchwale naruszyła obowiązki, a także sposoby realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wynikające z art. 1 i 2 ustawy.

Prokurator wskazał, że przyjęta w zaskarżonej uchwale odległość powyżej 20 m od obiektów chronionych oznacza bardzo bliskie, a nawet bezpośrednie sąsiedztwo z tymi obiektami i nie stanowi należytego ograniczenia dostępności do alkoholu. Nie stwarza także warunków motywujących do powstrzymania się od jego spożycia. Przyjęta przez Radę Gminy Urszulin odległość od obiektów chronionych oznacza w zasadzie możliwość usytuowania punktów sprzedaży i podawania alkoholu w odległości bardzo bliskiej, wręcz stycznej ze szkołami czy obiektami kultu religijnego.

Prokurator podniósł również, że w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały w zasadzie nie wskazano jakichkolwiek argumentów uzasadniających podjęcie uchwały o takiej treści, w jakiej została ona uchwalona. Natomiast ustalenie motywów określenia takich, a nie innych zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest istotnym elementem kontroli legalności uchwały opartej na art. 12 ust. 3 ustawy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Urszulin wniosła o jej oddalenie.

Odnosząc się do kwestionowanej przez Prokuratora minimalnej odległości punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych organ wskazał, że nie można w sposób precyzyjny i uniwersalny określić prawidłowej odległości, jaka winna dzielić te obiekty. Zawarte w ustawie upoważnienie dla rady gminy ani żaden inny przepis ustawy nie zawiera dyrektyw, w jaki sposób należy ustalać zasady, o których mowa w art. 12 ust. 3 ustawy. Jest to przepis pozostawiający kwestię usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wyłącznej ocenie prawodawcy samorządowego. Organ stanowiący gminy bierze pod uwagę zarówno cele przyświecające ustawie, jak i lokalne uwarunkowania.

Zdaniem organu, odległość usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych winna uwzględniać realia panujące w Gminie Urszulin. Organ podniósł, że gmina Urszulin jest stosunkowo małą gminą, o obszarze 171 km², którą zamieszkuje 4146 osób. W gminie Urszulin większość terenów zajmują użytki rolne oraz leśne. W obrębie gminy znajduje się 9 jezior, niektóre zespoły leśne zostały objęte ochroną Poleskiego Parku Narodowego, który obejmuje ok. 50% obszaru gminy. Gęstość zaludnienia to 24,2 os./km². Na terenie gminy Urszulin funkcjonuje obecnie 21 punktów, w których można zakupić alkohol. Są to punkty sklepowe (spożywczo-przemysłowe) oraz punkty gastronomiczne, które w większości prowadzą sprzedaż alkoholu w sezonie letnim. Żaden z tych punktów nie jest otwierany w bezpośrednim sąsiedztwie placówek oświatowo - wychowawczych, kościołów, cmentarzy, zakładów opieki zdrowotnej. Zwiększenie odległości spowodowałoby zakaz sprzedaży alkoholu, ale też upadek małych sklepów, dla których sprzedaż alkoholu stanowi istotny dochód. Wprowadzenie choćby czasowego zakazu ogranicza gwarantowaną konstytucyjnie swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Organ wskazał również, że Gmina Urszulin aktywnie realizuje programy profilaktyczne przy współpracy m.in. z Ośrodkiem Specjalistycznego Poradnictwa Rodzinnego i Interwencji Kryzysowej, Poradnią Zdrowia

Psychicznego i Poradnię Odwykową, czy Oddziałami Leczenia Uzależnień województwa lubelskiego, co potwierdza raport o stanie gminy w roku 2018. Opracowując projekt uchwały kierowano się celami ustawy o wychowywaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi związanym z ograniczeniem spożycia i dostępności alkoholu z uwzględnieniem Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Wobec powyższego trudno na gruncie niniejszej sprawy mówić o istotnym naruszeniu prawa.

Organ zauważył, że to zakazy i edukacja mają gwarantować cel ustawy, który ma prowadzić do ograniczenia, a nie zapobiegania czy uniemożliwiania spożycia alkoholu. Gdyby intencja ustawodawcy była inna niż wskazana wykładnią przepisów, to prawodawca odgórnie określiłby kryterium odległości, w jakiej nie jest dopuszczalne lokalizowanie punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od miejsc chronionych. Z tego też względu odległość nie mniejsza niż 20 m od obiektów chronionych w realiach jednej gminy może stanowić o naruszeniu celu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, natomiast w realiach innej gminy jest to odległość wystarczająca dla zrealizowania takich celów. W ocenie organu, w realiach niniejszej sprawy nie można uznać, by zapis § 1 zaskarżonej uchwały stanowił istotne naruszenie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić dopuszczalność skargi wniesionej przez Prokuratora.

Zgodnie z przepisem art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony. Z treści przytoczonego przepisu wynika zatem, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym – ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. W judykaturze ugruntowany jest również pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Nie ma on więc obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki, bądź interesu społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06).

Ponadto, mając na względzie okoliczność, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, w świetle art. 53 § 2a p.p.s.a. zaskarżenie przez Prokuratora uchwały Rady Gminy Urszulin z dnia 30 grudnia 2018 r. nie było ograniczone żadnym terminem.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (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 p.p.s.a. obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Stosownie do 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, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Przechodząc do oceny meritum sprawy wskazać należy, 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.

W ustawie o samorządzie gminnym art. 40 ust. 1 przewiduje, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym. Rada gminy nie ma natomiast prawa do samoistnego, czyli niemającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych swojego działania. W myśl art. 41 ust. 1 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Stosownie art. 91 ust. 1 zd. pierwsze u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednocześnie art. 91 ust. 4 u.s.g. przewiduje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Zatem w świetle powołanych przepisów stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia 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 (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2024 r., sygn. akt I OSK 2011/22, z dnia 27 sierpnia 2025 r., sygn. akt III OSK 2037/22). 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.

Podstawę prawną zakwestionowanej w niniejszej sprawie uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy oraz art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, który upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Z powołanych przepisów wynika upoważnienie rady gminy do uregulowania w drodze uchwały materii wskazanej w art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Jednakże podkreślenia wymaga, że o ile gmina ma pewną swobodę w stanowieniu norm prawnych, wynikającą z delegowania uprawnień do samodzielnego określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, to jednak należy pamiętać, że zasady przyjęte w uchwale w tym przedmiocie muszą pozostawać w zgodzie z ogólnymi celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Cele te należy odczytywać z samego tytułu ustawy, akcentującego konieczność wychowania w trzeźwości oraz przeciwdziałania alkoholizmowi oraz z preambuły ustawy, akcentującej życie obywateli w trzeźwości jako niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra narodu i z art. 1-2 powołanej ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II GSK 1349/19 i powołane tam poglądy doktryny). Oznacza to, jak podkreśla się w orzecznictwie, 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. 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. Takie działania zatem podlegają weryfikacji sądowej. Nie jest to wtedy kontrola celowości, ale kontrola legalności, gdyż akt nie jest weryfikowany z punktu widzenia celów pozaprawnych, ale z punktu widzenia celu wyraźnie wyznaczonego w ustawie, będącej jego podstawą prawną. Jeśli taki akt nie pozwala na realizację celu wyrażonego w jego podstawie prawnej, to jest on nie tylko niecelowy, ale również sprzeczny z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 30 września 2025 r., sygn. akt II GSK 268/22, z dnia 31 marca 2021 r., sygn. akt II GSK 1426/19, z dnia 6 listopada 2020 r., sygn. akt II GSK 296/20, z dnia 24 września 2020 r., sygn. akt II GSK 646/20, z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II GSK 1316/19, z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II GSK 1349/19 i powołane tam orzecznictwo). Sąd orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela powyższe stanowisko.

W preambule ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi 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. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy 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. Z art. 2 ust. 1 ustawy wynika zaś, 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 (pkt 1), ograniczanie dostępności alkoholu (pkt 4) oraz zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie (pkt 6).

W niniejszej sprawie przedmiotem sporu była kwestia czy przewidziane w zaskarżonej uchwale usytuowanie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w odległości większej niż 20 m od obiektów takich jak placówki oświatowe i obiekty kultu religijnego (§ 1 zaskarżonej uchwały), liczonej wzdłuż osi ogólnodostępnych dróg z uwzględnieniem zasad ruchu drogowego, od drzwi głównych wejściowych obiektów wymienionych w §1 do drzwi wejściowych punktu sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych, z uwzględnieniem ciągów pieszych (§ 2 zaskarżonej uchwały), stanowi istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu prawa miejscowego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Mając na względzie omówiony wyżej zakres swobody rady gminy w realizacji upoważnienia wynikającego z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ograniczony przez obowiązek realizowania celów tej ustawy, należało uznać za zasadny zarzut skargi co do naruszenia przez Radę Gminy Urszulin przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, poprzez przyjęcie w § 1 uchwały, że miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy Urszulin muszą być lokalizowane tak, aby znajdowały się w odległości większej niż 20 metrów od obiektów chronionych takich jak placówki oświatowe oraz obiekty kultu religijnego. Trafnie podniesiono w uzasadnieniu skargi, że wynikająca z zaskarżonej uchwały minimalna odległość usytuowania punktu sprzedaży od obiektów chronionych oznacza w istocie bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z takimi obiektami, co w oczywisty sposób kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II GSK 1316/19, z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II GSK 1349/19).

Podkreślenia wymaga, że zadania i obowiązki określone w art. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ciąży również na gminie. W przepisie art. 4¹ ust. 1 ustawy przewidziano zaś, że prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu stanowi zadanie własne gminy. Nie budzi wątpliwości, że określone w art. 12 ust. 3 ustawy kompetencje rady gminy do ustalania, w drodze uchwały, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych mają służyć wykonywaniu zadań określonych w art. 1 i 2 ustawy, które z kolei służą zagwarantowaniu realizacji nadrzędnej zasady, że życie obywateli w trzeźwości jest niezbędnym warunkiem moralnego i materialnego dobra narodu, wyrażonej w preambule omawianej ustawy.

Należy też mieć na uwadze, iż z samej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika zakaz sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na terenie szkół oraz innych zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych i domów studenckich, na terenie zakładów pracy oraz miejsc zbiorowego żywienia pracowników, w miejscach i czasie masowych zgromadzeń, w środkach i obiektach komunikacji publicznej, w obiektach zajmowanych przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również w rejonie obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych (art. 14 ust. 1).

Z powyższych przepisów wynikają cele, które jednostka samorządu terytorialnego stanowiąc akt prawa miejscowego jest zobowiązana uwzględniać. Jeżeli zatem ustawodawca wskazuje, że celem omawianej ustawy jest między innymi ograniczenie dostępności alkoholu i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożywania, to obowiązkiem organu stanowiącego przepisy prawa miejscowego jest podporządkowanie się tym celom. Są one bowiem dla niego nie postulatami, lecz normami o charakterze wiążącym.

W ocenie Sądu określona w § 1 uchwały odległość (większa niż 20 m), w powiązaniu nadto z przewidzianym w § 2 zaskarżonej uchwały sposobem jej pomiaru (wzdłuż osi ogólnodostępnych dróg z uwzględnieniem zasad ruchu drogowego, od drzwi głównych wejściowych obiektów wymienionych w § 1 do drzwi wejściowych punktu sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych, z uwzględnieniem ciągów pieszych) jest bardzo mała, może nawet oznaczać bezpośrednie sąsiedztwo z obiektami chronionymi i z pewnością nie ogranicza dostępności alkoholu, jak też nie tworzy warunków chociażby motywujących do powstrzymywania się od jego spożywania. Można też zauważyć, że sądy administracyjne wielokrotnie wypowiadały się w podobnych sprawach zajmując stanowisko, że ustanowienie przedmiotowej odległości na poziomie przyjętym w ocenianej uchwale nie jest wystarczające do realizacji celów ustawy (m.in. powołane już wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II GSK 1316/19, z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II GSK 1349/19). Jak podkreśla się w orzecznictwie, 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. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2023 r., sygn. akt II GSK 414/20 i powołane tam orzecznictwo).

Nie można również odmówić trafności zarzutom skargi odnoszącym się do kwestii uzasadnienia uchwały.

Co do zasady, uregulowania ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają obowiązku uzasadniania uchwał organów samorządu. Jednak zasada demokratycznego państwa prawnego przemawia za uzasadnieniem aktów prawa miejscowego. Szczególnie znaczenie ma przy tym uzasadnienie w przypadku uchwał o charakterze uznaniowym, do których należy zaliczyć uchwały realizujące delegację z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Brak uzasadnienia uchwały, zaliczanej do uchwał podejmowanych w ramach tzw. uznania administracyjnego, stanowi w świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. istotne naruszenie procedury podejmowania uchwał, uniemożliwiające w praktyce sądowni faktyczną ocenę jej legalności. Dlatego też stanowić może podstawę do stwierdzenia jej nieważności (por. I. Niżnik-Dobosz [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, LEX/el. 2022, art. 12.).

Uzasadnienie uchwały pełni funkcję informacyjną oraz umożliwia kontrolę uchwały. Ustalenie motywów, jakimi kierowała się rada gminy określając zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie danej gminy, jest istotnym elementem kontroli legalności uchwały opartej na art. 12 ust. 3 ustawy.

W sprawie niniejszej zaskarżona uchwała zawiera co prawda uzasadnienie, ale nie sposób wyprowadzić z niego motywów, jakimi kierowała się Rada Gminy Urszulin ustalając zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przez określenie większej niż 20 m odległości tych punktów od obiektów chronionych. Uzasadnienie ogranicza się w zasadzie do przytoczenia przepisów prawa, które zobowiązywały Radę do podjęcia uchwały, to jest powołania się na nowelizację z dniem 9 marca 2018 r. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz informacji o zaopiniowaniu projektu uchwały przez jednostki pomocnicze gminy – sołectwa Gminy Urszulin. Brak natomiast wyjaśnienia, jakimi wartościami i celami kierowała się Rada ustalając określoną w uchwale odległość miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych. 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.

Wymaga także podkreślenia, że braków w zakresie treści uzasadnienia przedmiotowej uchwały nie mogą sanować wywody zawarte w odpowiedzi organu na wniesioną w sprawie skargę, wskazujące na potrzebę dostosowania lokalnych regulacji do uwarunkowań urbanistycznych obszaru gminy Urszulin oraz wspierania lokalnych przedsiębiorców. Odpowiedź na skargę stanowi jedynie pismo w postępowaniu sądowym. Ponadto z treści odpowiedzi na skargę wniesionej w niniejszej sprawie wynika, że organ odwołuje się przynajmniej w części do okoliczności faktycznych mających miejsce aktualnie. Natomiast Rada Gminy Urszulin powinna była przedstawić motywy podjęcia przedmiotowej uchwały z dnia 31 lipca 2018 r. na etapie procedowania nad tym aktem, właśnie poprzez sporządzenie uzasadnienia. W ten sposób Rada mogła przedstawić swoją legalną argumentację także w omawianej spornej kwestii.

W związku z powołaniem się w odpowiedzi na skargę na swobodę działalności gospodarczej można przy tym zauważyć, że zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak również Naczelnego Sądu Administracyjnego, podobnie zresztą jak i w doktrynie ugruntowany jest pogląd, że gwarantowana w art. 22 Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a zatem może podlegać ograniczeniom (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2025 r., sygn. akt II GSK 475/24 oraz powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02; 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00; 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; 17 grudnia 2003 r., SK 15/02; 18 marca 2010 r., K 8/08; 27 lutego 2014 r., P 31/13, a także A. Walaszek-Pyziół, Swoboda działalności gospodarczej, Kraków 1994 r., s. 49 i n.; Z. Witkowski, Zasada..., s. 10-11, L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo Sejmowe 2016 r., Komentarz do art. 22, wyroki NSA z dnia 20 marca 2007 r., sygn. akt II GSK 364/06 i z dnia 29 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1843/09).

Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny. Wśród dóbr podlegających szczególnej ochronie, która uzasadnia ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymieniony został m.in. porządek publiczny oraz ochrona zdrowia. W związku z tym ograniczenie w korzystaniu z wolności obywatelskich, w tym z wolności działalności gospodarczej, może nastąpić, gdy jest to konieczne dla zapewnienia np. porządku publicznego lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia. Istotne przy tym jest, by ograniczenie konstytucyjnej wolności nie naruszało jej istoty (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2025 r., sygn. akt II GSK 475/24).

Z tych wszystkich względów Sąd uznał, że zaskarżona uchwała istotnie narusza prawo, w związku z czym i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.