

III SA/GI 789/20, Ograniczenie swobody gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Uzasadnienie uchwały w przedmiocie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Pojęcie wystarczającej odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od obiektów chronionych - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

Opublikowano: LEX nr 3172890, OwSS 2021/3/35-41

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia 11 marca 2021 r.

III SA/GI 789/20

Ograniczenie swobody gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Uzasadnienie uchwały w przedmiocie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Pojęcie wystarczającej odległości punktów sprzedaży napojów alkoholowych od obiektów chronionych

TEZA aktualna

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 z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

TEZA aktualna

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.

TEZA aktualna

Uzasadnienie uchwały pełni funkcję informacyjną oraz kontrolną. Dlatego ustalenie motywów, jakimi kieruje się gmina, określając 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.

TEZA aktualna

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.

TEZA aktualna

Przyjęta przez radę gminy odległość punktów sprzedaży napojów alkoholowych od obiektów chronionych wynosząca 30 m oznacza w zasadzie bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z takimi obiektami, co w oczywisty sposób klóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu oraz czyni realizację celów u.w.t.p.a. 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.

TEZA aktualna

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego 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 z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

TEZA aktualna

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.

PUBLIKACJE

Zakres przedmiotowy uchwały w sprawie zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Omówienie do wyroku WSA z dnia 11 marca 2021 r., III SA/GI 789/20

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Herman.

Sędziowie WSA: Magdalena Jankiewicz, Barbara Orzepowska-Kyć (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 marca 2021 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Raciborzu na uchwałę Gminy Nędza z dnia 3 września 2018 r., nr LXXII-431-2018 w przedmiocie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie faktyczne

W dniu 3 września 2018 r. Rada Gminy Nędza podjęła uchwałę nr LXXII-431-2018, w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ustalenia zasad usytuowania na terenie Gminy Nędza miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowiły art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z 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. 3 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.).

W § 3 podjętej uchwały, Rada Gminy ustaliła, że punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży nie mogą być zlokalizowane w odległości mniejszej niż 30 metrów obiektów chronionych: szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, placówek opiekuńczych oraz obiektów kultu religijnego. W § 4 i 5 wskazano metodę liczenia tych odległości w ten sposób, że pomiaru odległości dokonuje się najkrótszą drogą dojścia mierzoną wzdłuż osi ogólnodostępnych dróg publicznych lub ciągów komunikacyjnych od drzwi wejściowych punktu sprzedaży lub sprzedaży i podawania napojów alkoholowych do drzwi wejściowych obiektów chronionych za wyjątkiem szkół i placówek oświatowo - wychowawczych (§ 4) dla których odległość ustala się możliwie najkrótszą drogą dojścia mierzoną wzdłuż osi ogólnodostępnych dróg publicznych lub ciągów komunikacyjnych od drzwi wejściowych punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych do granicy nieruchomości na której usytuowana jest szkoła lub placówka oświatowo-wychowawcza. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Nędza (§ 7).

Zgodność z prawem powołanej uchwały zakwestionował Prokurator Rejonowy w Raciborzu. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym postanowień zawartych § 1, zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. art. 12 ust. 3 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi polegające na wskazaniu w § 1 zaskarżonej uchwały, że punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i punkty podawania napojów alkoholowych poza miejscem sprzedaży na terenie gminy nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 30 metrów od takich obiektów jak szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, placówki opiekuńcze oraz obiektów kultu religijnego, która to odległość pozostaje w oczywistej i rażącej sprzeczności z celami wskazanej ustawy, tj. koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób małoletnich oraz tworzeniu warunków motywujących powstrzymanie się od jego spożywania.

W uzasadnieniu skargi podniósł, że swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest ograniczona przez obowiązek realizowania celów powołanej ustawy, a tworzenie zasad stojących w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa. Przyjęcie przez Radę Gminy Nędza odległości 30 metrów od punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży od miejsc chronionych w żaden sposób nie ogranicza dostępności do alkoholu, ani nie tworzy warunków chociażby motywujących do powstrzymywania się od jego spożywania, a co więcej jest to sprzeczne z celami profilaktyki w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania alkoholizmowi. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych zaakcentował, że określona w uchwale odległość czyni realizację celów ustawy iluzoryczną i nieefektywną, a odległość 50 metrów jest absolutnym minimum, które Rada Gminy może działając w ramach ustawy przyjąć.

Jednocześnie skarżący wskazał, że pismem z 1 października 2020 r. zwrócono się do Rady Gminy Nędza o zmianę rozstrzygnięcia zawartego w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały poprzez

wskazanie odległości od punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży na odległość nie mniejszą niż 50 m w miejsce dotychczasowych 30 m podkreślając, że odległość ustalona przez Radę Gminy oznacza tak naprawdę bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z obiektami chronionymi, co w oczywisty sposób klóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczenia dostępności do alkoholu, w szczególności, w stosunku do osób małoletnich.

Pismem z 3 listopada 2020 r. Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że powyższe pismo nie znajduje podstaw do uwzględnienia.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że przepisy prawa nie określają właściwej czy wymaganej odległości, która miałaby ograniczyć dostępność spożywania alkoholu. Nadto podniósł, że przedmiotowa uchwała poddana była szerokim konsultacjom społecznym poprzez zasięgnięcie opinii jednostek pomocniczych gminy - sołectw, które pozytywnie zaopiniowały projekt uchwały.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach 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 2019 r. poz. 2107 z późn. zm.), 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 2019 r. poz. 2325, 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.).

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 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 orzecnictwie. 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 NSA z: 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95; 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97 oraz Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, "Samorząd terytorialny" 2001/1-2, s. 102). Natomiast "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 późn. 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 jakich realizacji 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, iż 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, iż 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.

Rada Gminy Nędza twierdzi, że przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości są sformułowane na tyle szeroko, że dają gminie swobodę w zakresie ustalania zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania alkoholu. Natomiast zdaniem Prokuratora swoboda ta jest jednak ograniczona koniecznością realizacji celów określonych w ustawie.

Mając na uwadze przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi rację ma skarżący, 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 powstrzymanie 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, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny 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. 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. (II SA 2792/95; Glosa 1996/11/30) 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, tj.m.in. ograniczania dostępności alkoholu i tworzenia warunków motywujących powstrzymanie 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 Nędza obowiązku realizacji zadań, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przyjęta przez Radę Gminy Nędza odległość 30 m od obiektów chronionych

oznacza w zasadzie bardzo bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo z takimi obiektami, co w oczywisty sposób klóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczenia 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., II GSK 2934/16, wyrok NSA z dnia 31 października 2019 r. II GSK 805/19, orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dalej w skrócie "CBOSA").

W ocenie Sądu również sposób mierzenia odległości od miejsc chronionych określony w § 4 i 5 przedmiotowej uchwały, wyznaczony najkrótszą drogą dojścia mierzoną wzdłuż osi ogólnodostępnych dróg publicznych lub ciągów komunikacyjnych od drzwi wejściowych punktu sprzedaży lub sprzedaży i podawania napojów alkoholowych do drzwi wejściowych obiektów chronionych za wyjątkiem szkół i placówek oświatowo-wychowawczych dla których odległość została ustalona jako możliwie najkrótszą drogę dojścia mierzoną wzdłuż osi ogólnodostępnych dróg publicznych lub ciągów komunikacyjnych od drzwi wejściowych punktu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych do granicy nieruchomości na której usytuowana jest szkoła lub placówka oświatowo-wychowawcza, jest mało precyzyjny, przez co brak jest podstaw do uznania, że zapewnia realizację opisanych wyżej założeń ustawy. Sposób ten pozwala bowiem na usytuowanie punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych np. naprzeciwko lub w bardzo bliskiej okolicy obiektu chronionego, po drugiej stronie drogi lub ulicy, czy też na tyłach budynku obiektu "chronionego". Trzeba bowiem mieć tutaj na uwadze szerokość "obiektów chronionych", fakt wliczania do powierzchni tych obiektów także boisk, placów zabaw itp. W praktyce może zatem dojść do sytuacji, w której miejsce sprzedaży alkoholu będzie mieściło się w granicy z obiektem chronionym.

W ocenie Sądu, istotną wadę zaskarżonej uchwały stanowi także jej uzasadnienie. 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 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (...). 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 w Nędzy ustalając nie mniejszą niż 30 m odległość punktu sprzedaży napojów alkoholowych od obiektów chronionych nie można ustalić na podstawie uzasadnienia uchwały. Wskazuje ono 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 i informuje o pozytywnym zaopiniowaniu projektu przez zebrania wiejskie.

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 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. 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 w omówionej części (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, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wprawdzie, co do zasady, uregulowania u.s.g. 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, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). 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" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z powołanymi przepisami, do projektów aktów prawa miejscowego dołącza się uzasadnienie.

Naczelnny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał również, 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. II SA/Kr 252/03; wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2005 r., sygn. 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 szczególnie 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.

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 30 m od chronionych obiektów. Ponieważ nie sposób ustalić jakie były merytoryczne powody podjęcia uchwały w zaskarżonym kształcie, należało stwierdzić, że ziściły się przesłanki stwierdzenia nieważności całego aktu. Wskazać ponadto trzeba, że tak zasadniczego uchybienia w zakresie podstawy rozstrzygnięcia i argumentacji przemawiającej za jej prawidłowością, organ nie może konwalidować w odpowiedzi na skargę.

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