

Kieruję na XX sesję RMZ,

proszę o opinię: dołączenie

do odp. pow. uchwały

24.09.25

Data

(pieczęć i podpis)

Zgierz, września 2025 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Łodzi
ul. Piotrkowska 135
90-434 Łódź

Skarżący: Prokurator Prokuratury
Rejonowej w Zgierzu
ul. Łódzka 20
95-100 Zgierz

Organ: Rada Miasta Zgierza
Pl. Jana Pawła II nr 16
95-100 Zgierz

ODPOWIEŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Zgierzu z dnia 12 września 2025 roku (wpływ do Urzędu Miasta Zgierza w dniu 16 września 2025 roku) na uchwałę Nr LI/662/18 Rady Miasta Zgierza z dnia 28 czerwca 2018 roku w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Miasto Zgierz miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 19 lipca 2018 roku, poz. 3821).

Odnosząc się do przekazanej skargi w ww. sprawie wnoszę o:

I. Oddalenie skargi w całości z uwagi na jej bezzasadność w oparciu o fakt, iż:

- 1) Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut, iż przedmiotowa uchwała cyt.: „została wydana z istotnym naruszeniem prawa”, to jest przepisów wskazanych w petitum skargi, w szczególności: art. 12 ust. 3, ust. 5 i ust. 7 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalania

przedmiotowej uchwały – a nie jak napisano w skardze – w brzmieniu wg „Dz.U. 2023.2151 t.j.”), co było wg skarżącego naruszeniem wskazanych przez niego przepisów „Zasad techniki prawodawczej”, a nawet zasad konstytucyjnych - polegającym (opisanym w pkt II. 1 Skargi – Str. 1 i 2) wg skarżącego na tym, iż w § 1 zaskarżanej uchwały uregulowano zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych „w sposób arbitralny, bez uprzedniego uzasadnienia projektu uchwały” z uwagi - jak twierdzi skarżący - na to, iż „brak wyczerpującego uzasadnienia uchwały uniemożliwia ocenę zgodności z prawem uchwalanych przepisów przez jednostki pomocnicze (...), czyniąc opiniowanie to pozornym przez właściwe organy nadzoru oraz przez sądy administracyjne w toku kontroli sądownoadministracyjnej, w szczególności z punktu widzenia realizacji przez stanowione przepisy celów i nakazów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, skonkretyzowanych w jej preambule oraz w art. 1 ust. 1 art. 2 ust. 1 pkt 4) i art. 12 ust. 7, a zatem m.in. obowiązku podejmowania przez organ stanowiący działań zmierzających do ograniczania spożycia i dostępności alkoholu oraz obowiązku uwzględniania przy podejmowaniu ww. uchwały postanowień gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych” **przede wszystkim dlatego, iż:**

- a) Zaskarżana uchwała zawierała UZASADNIENIE odnoszące się do wszystkich niezbędnych – wymaganych prawem kwestii, a jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 sierpnia 2025 roku - sygn. akt II GSK 474/25 uzasadnienie takie nie musi mieć postaci obszernej, wszechstronnej analizy socjologicznej, wystarczy bowiem, że Rada kieruje się przekonaniem o bieżąco diagnozowane zagrożenia, zapotrzebowanie i oczekiwania mieszkańców oraz ich wizję „ładu moralnego” w rozumieniu preambuły do ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, choćby wynikającymi z urzędowej wiedzy poszczególnych radnych, a takowe przekonania i wiedzę zarówno Radni Rady Miasta, jak i Radni Rad Osiedli, a także Dowódca Garnizonu Jednostki Wojskowej w Zgierzu mieli – choćby z uwagi na fakt, iż treść uchwały została dokładnie omówiona przez projektodawcę podczas wszystkich obrad wszystkich opiniujących podmiotów i podejmującej uchwałę Rady Miasta Zgierza (a w związku z tym nie wzbudziła ona wątpliwości i zastrzeżeń), a ponadto w treści uzasadnienia

uchwały znajdowała się informacja, iż podejmowany projekt uchwały uwzględnia postanowienia gminnego Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który – w formie uchwały również jest podejmowany corocznie przez Radę Miasta Zgierza, a w którym znajdują się wszystkie informacje, o których pisał skarżący, nie wskazując jednocześnie, aby jakiegokolwiek zapisy zaskarżanej uchwały były sprzeczne z gminnym Programem - aktualnym na rok 2018;

- b) Jak wskazuje się w utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (najbardziej aktualny wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 marca 2025 roku, sygn. akt III SA/Kr 1516/24, ale też i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym m.in. Wyrok NSA z dnia 25 września 2018 roku, sygn. akt: III OSK, Wyrok NSA z dnia 22 marca 2012 roku, sygn. akt: II OSK 22/12, Wyrok NSA z dnia 18 października 2017 roku, sygn. akt: OSK 2705/16,) **nie jest zasadny zarzut naruszenia przepisów techniki prawodawczej** w zakresie § 143 w zw. z § 131 ust 1 i § 12 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”, bowiem bezzasadne jest twierdzenie skarżącego, iż uzasadnienie do projektu zaskarżanej uchwały powinno zawierać przedstawienie możliwości podjęcia alternatywnych rozwiązań bowiem w treści uzasadnienia wyraźnie wskazano, iż projekt uchwały w zasadzie nie odbiega od obowiązujących do tej pory uregulowań i „dotychczasowa uchwała regulująca przedmiotową materię nie budziła znaczących wątpliwości interpretacyjnych”, a „przedstawiony projekt uchwały nie zmienia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych z wyjątkiem sytuacji, gdzie z aktów prawnych lub praktyki stosowania wprost ta konieczność zmiany wynika” - a zatem utrzymano w zasadzie dotychczas funkcjonujące (co najmniej od 2003 roku) rozwiązania w zakresie przedmiotu uchwały - tj. zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, **a zatem jak wskazano w wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 2025 roku - sygn. akt II GSK 475/25 Rada Miasta nie miała obowiązku formułowania uzasadnienia wskazującego alternatywne metody wpływu na sprzedaż** napojów alkoholowych w gminie, bowiem art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi narzucił Radzie tylko jeden mechanizm - podjęcie uchwały o zasadach lokalizacji miejsc sprzedaży i podawania takich napojów.

Ponadto niezasadne jest twierdzenie skarżącego, iż powodem do uznania naruszenia techniki prawodawczej przez zaskarżaną uchwałę jest fakt, iż uzasadnienie powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej uchwały, a „tak sformułowane uzasadnienie uchwały nie uzasadnia w sposób rzeczywisty przyjętych w uchwale rozwiązań i należy uznać, że w istocie ma ono charakter pozorny”, a „tak sporządzone uzasadnienie narusza przepisy Zasad techniki prawodawczej” – **bowiem uzasadnienie do zaskarżanej uchwały wyraźnie zawiera informację-motywy wprowadzenia przedmiotowych regulacji, a tym samym dlaczego podjęcie przedmiotowej uchwały było konieczne**, a jak wyraźnie wskazuje doktryna i najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych (przede wszystkim Naczelnego Sądu Administracyjnego) funkcją regulacji ustawowej w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi jest osiąganie „pewnych stanów uważanych za pożądane”, w tym prowadzących do zmniejszenia spożycia napojów alkoholowych i zmiany struktury ich spożycia (R. Sawuła, Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi, Rzeszów 2003, s. 58 i 59) – a zatem tym wartościom Rada Miasta Zgierza dała dostatecznie wyraz w uzasadnieniu projektu uchwały wskazując na konieczność zaktualizowania stanu prawa miejscowego i dostosowania prawa miejscowego do nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz – co kluczowe – kierując się dobrymi doświadczeniami działania podobnie skonstruowanych przepisów w poprzednich latach w naszym mieście (wskazując w uzasadnieniu, iż „dotychczasowa uchwała regulująca przedmiotową materię nie budziła znaczących wątpliwości interpretacyjnych”) (patrz .m.in. wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2025 roku - sygn. akt II GSK 475/25).

Bezzasadny i niezrozumiały jest również zarzut istotnego naruszenia prawa w zakresie naruszenia techniki prawodawczej z punktu widzenia tego faktu, iż cały proces legislacyjny przy podejmowaniu skarżonej uchwały przebiegał zgodnie z delegacją art. 12 ust. 3, 5, 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – co jest potwierdzone aktami sprawy, do których wgląd miał skarżący, **bowiem przed procedowaniem uchwały przed Radą Miasta Zgierza zasięgnięto opinii jednostek pomocniczych miasta Zgierza, jak i Dowódcy Garnizonu Jednostki**

Wojkowej w Zgierzu – co zgodnie m.in. z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2025 roku - sygn. akt II GSK 475/25 potwierdza, iż nie doszło w tym zakresie do naruszenia zasad techniki prawodawczej, zwłaszcza, że dodatkowo na etapie sporządzenia projektu przed przedstawieniem projektu Radzie Miasta Zgierza doszło do szczegółowego omówienia i skonsultowania treści projektu uchwały z Wydziałem Prawnym, Nadzoru i Kontroli Wojewody Łódzkiego – w wyniku czego, po uwagach organu nadzoru wprowadzono do projektu uchwały oczekiwane przez ww. Wydział modyfikacje, o czym informacja również znalazła się w treści uzasadnienia do zaskarżanej uchwały, a ostateczna treść uchwały została zaakceptowana przez organ nadzoru (Wojewodę Łódzkiego), który nie zgłosił żadnych zastrzeżeń do jej treści – w wyniku czego zaskarżana uchwała obowiązuje na terenie Gminy Miasto Zgierz przez okres 7 lat (a uwzględniając jej powtórzone liczne zapisy obowiązuje i jest stosowana realnie co najmniej od 22 lat) – tym samym skutecznie realizując cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi opisane w jej preambule, jak i w pozostałych zapisach ustawy.

Co więcej, w ślad za rozstrzygnięciem aktualnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 marca 2025 roku, sygn. akt III SA/Kr 1516/24 (odnoszącym się również do ww. orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego) Prezydent Miasta Zgierza uznaje, iż przepisy ww. rozporządzenia w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej nie mogą stanowić podstawy do oceny legalności miejscowych aktów normatywnych, a nawet ewentualne naruszenie określonych w rozporządzeniu zasad legislacji nie może stanowić podstawy prawnej do stwierdzenia nieważności miejscowego aktu normatywnego, nie służą one bowiem ocenie ważności obowiązującego prawa, a zatem zasadnym jest wniosek Rady Miasta Zgierza opisany w pkt II.

- c) Nie doszło również do naruszenia przepisów rangi konstytucyjnej, to jest art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, skoro wykazano, że proces legislacyjny przed Radą Miasta Zgierza przebiegał prawidłowo, nie doszło do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim zasada ta inkorporuje zasadę szczegółową, tzn. zasadę przyzwoitej legislacji; nie naruszono również żadnego z przepisów prawa

materialnego objętego tym zarzutem, a tym samym powołanie się przez skarżącego na naruszenie zasady praworządności (z art. 7 Konstytucji RP) również jest bezzasadne – co w analogicznej sytuacji i przy analogicznych zarzutach potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 sierpnia 2025 roku - sygn. akt II GSK 475/25.

- d) Niezasadne jest twierdzenie skarżącego jakoby „brak wyczerpującego uzasadnienia do uchwały uniemożliwiało ocenę zgodności z prawem uchwalanych przepisów przez jednostki pomocnicze, czyniąc opiniowanie pozornym przez właściwe organy nadzoru oraz przez sądy administracyjne” z punktu widzenia realizacji przez stanowione przepisy celów i nakazów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, bowiem - co zostało podkreślone wyżej - wszystkie podmioty przewidziane prawem, w tym Jednostki Pomocnicze i Dowódca Garnizonu, sami Radni Rady Miasta Zgierza, a dodatkowo również jeszcze na etapie projektowania treści uchwały Wojewoda Łódzki jako organ nadzoru - zarówno przed uchwaleniem, jak i po uchwaleniu uchwały - dokładnie analizowali jej treść (m.in. w oparciu o uzasadnienie do niej, jak i szczegółowe jej omówienie w zakresie przyczyn i znaczenia poszczególnych regulacji), zapewne robiąc to rzetelnie również z punktu widzenia brzmienia preambuły jak i całej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, mając zapewne m.in. na uwadze realizację celów przedmiotowej ustawy, ale także warunki lokalne prowadzenia działalności gospodarczej w regulowanym obszarze na terenie miasta Zgierza - których uchwała w sprawie usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych dotyczy. Przy czym co bardzo istotne – podczas obrad każdej Rady Osiedla uprawniony przedstawiciel Prezydenta Miasta Zgierza szczegółowo i obszernie omówił i wyjaśnił wszystkie zapisy treści uchwały. **Znajdujące się w treści uzasadnienia zaskarżanej uchwały odniesienie do gminnego Programu profilaktyki** (zarówno aktualnego na dzień procedowania zaskarżanej uchwały - o czym mowa w treści uzasadnienia, jak i wcześniejszych - co podlegało omówieniu na Radach osiedli czy komisjach RMZ) – który również uchwalany jest uchwałą rady Miasta Zgierza – **stanowi właśnie wskazanie na źródło faktycznie istniejących i właśnie ujawnionych zarówno jednostkom pomocniczym jak i wojewodzie (w trybie nadzoru, jak i na etapie**

wcześniejszych ustaleń) danych, stanowiących podstawę do regulacji zaskarżanej uchwały. Zwłaszcza, że naruszeniem zasad legislacji i działaniem absolutnie nielogicznym i niezasadnym byłoby dodatkowe przenoszenie danych z jednej uchwały do drugiej (z uchwały wskazującej zasady profilaktyki do uchwały zaskarżanej) i czyniłoby zaskarżaną uchwałę nieczytelną i nadmiernie rozbudowaną.

Ponadto – co wydaje się oczywiste i stanowi *ratio legis* całej uchwały podejmowanej w wyniku delegacji ustawowej - cała uchwała jest właśnie podporządkowana realizacji celów ustawy – skoro wskazuje na ograniczanie miejsc dostępności do napojów alkoholowych (brak możliwości usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych w konkretnych miejscach) - i to bardzo szczegółowo wskazując te miejsca adekwatnie do lokalnych warunków miasta Zgierza (zarówno w zakresie zakazu sprzedaży na terenach nieruchomości - miejscach uznanych przez Gminę jako szczególnie chronione, a dodatkowo w wymienionych budynkach uznanych przez Gminę za szczególnie chronione, a także nawet na nieruchomościach graniczących z nieruchomościami, na których znajdują się miejsca szczególnie chronione) – tym samym Rada Miasta zrealizowała brzmieniem uchwały cel ustawy ograniczając możliwość powstawania nowych punktów zarówno w miejscach, jak i w pobliżu obiektów chronionych, wskazując zresztą w uzasadnieniu fakt uwzględnienia w tych działaniach gminnego Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (co oczywiste - tym samym jako jednego ze źródeł uregulowań uchwały) – więc de facto cele opisane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (w zakresie ograniczania dostępności do napojów alkoholowych - przede wszystkim art. 1 i 2, art. 12 ust 5 i 7 - o których pisze skarżący) zostały zrealizowane przez Radę Miasta przez ujęcie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych – w treści zaskarżanej uchwały - na niezwykle wysokim poziomie – stąd też zarzut skarżącego odnoszący się do braku „wyczerpującego uzasadnienia uchwały” jako powodu rzekomego nie realizowania przez uchwałę celów ustawy jest jednoznacznie niesłuszny.

- 2) Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut, jakoby organ cyt.: „dopuścił się naruszenia art. 12 ust. 3 ust. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi poprzez zawarcie w § 2 pkt 3) ww. uchwały regulacji dotyczącej warunków konstrukcyjnych, w tym odniesienia się do bliżej nieokreślonej opinii urbanistycznej właściwego wydziału Urzędu Miasta Zgierza, a dotyczących tego jak powinny wyglądać miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (tzw. ogródki piwne), które to unormowania zostały uchwalone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego” z uwagi na fakt, iż sformułowanie uchwały stanowiące, iż „ogródek piwny, tj. miejsce sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (...) służące do świadczenia usług gastronomicznych, **wydzielone konstrukcyjnie z otoczenia (...)**”, **nie dotyczy** – jak twierdzi skarżący – **warunków konstrukcyjnych (jak zawarto na str. 7 - wyglądu) punktu sprzedaży określonych w uzasadnieniu przez skarżącego jako „warunki architektoniczne”** (a tym bardziej „Wymogów pomieszczenia” - o czym dalej pisze na stronie 8 bezzasadnie skarżący) **tylko w oparciu o wieloletnią praktykę** (już w uchwałach rady miasta z 2003 i 2009 roku zapis taki się w nich znajdował), **jak i znaczenie brzmienia całego sformułowania – dotyczy właśnie usytuowania z punktu widzenia tego, że punkt sprzedaży i podawania ma być oddzielony (tj. „wydzielony konstrukcyjnie z otoczenia”) od innych miejsc – co służy realizacji celu nadrzędnego jakim dla uchwałodawcy (i ustawodawcy) jest ograniczenie dostępności (w tym wizualnej) do alkoholu** – warto dodać, iż nawet w treści ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi znajduje się art. 2¹ pkt 1 który zawiera w definicji „najbliższej okolicy” sformułowanie „(...) **zabudowa, która ze względu na swój charakter uniemożliwia dostęp oraz kontakt wzrokowy i głosowy, mur, bez przejść (...)**”, **a zatem zapis w zaskarżanej uchwale jest właśnie realizacją przepisu art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, mówiącym o delegacji dla Rady Miasta do uchwalenia przepisów dotyczących usytuowania miejsc sprzedaży, bowiem pozostaje w spójności zarówno z brzmieniem ustawowym jak i przede wszystkim z naczelnym celem ustawy i samej uchwały dotyczącym takiego usytuowania obiektów sprzedaży napojów alkoholowych, które będąc wydzielone**

konstrukcyjnie z otoczenia ograniczy kontakt wzrokowy z osobami spożywającymi alkohol przeznaczony do spożycia w miejscu sprzedaży.

Ponadto zapis ten, tj. „wydzielony konstrukcyjnie z otoczenia” **pozostaje też w spójności z głównymi przepisami ustawy** o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotyczącymi **miejsc, punktów, placówek**, na których dopuszcza się sprzedaż napojów alkoholowych (**art. 9⁶, ust. 1 pkt 1-3, art. 18 ust. 1**), bowiem, aby coś mogło zostać uznane za miejsce - punkt – placówkę w terenie, musi być wydzielone konstrukcyjnie z otoczenia – stąd konieczność wskazanego zapisu w uchwale (w innym zaś wypadku miejsce sprzedaży i spożywania napojów alkoholowych mogłoby godzić w cele ustawy, tj. ograniczania dostępności do alkoholu w ten sposób, iż osoby spożywające alkohol przy stolikach, siedząc na ławkach/krzesłach w miejscu nie oddzielnym byłyby widoczne np. dla dzieci i młodzieży - a to mogłoby godzić w cele ustawy, czy służyć nawet promowaniu postaw proalkoholowych, a tym samym godzić m.in. w program Profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na terenie Gminy Miasto Zgierz, czy nawet w treść ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, chociażby w zakresie brzmienia art. 14 ust. 2a, w myśl którego: „Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.”).

Warto dodać, iż zawarcie definicji „ogródka piwnego” w uchwale obejmującej zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych podyktowane jest również lokalnymi warunkami gminy gdzie istnienie i usytuowanie takich ogródków miasto przewiduje (o czym szerzej poniżej), jak również tym, iż Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom (dawniej Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych) również definiuje „Ogródki” jako działające samodzielnie lub w oddaleniu od punktu sprzedaży gastronomicznej, które powinny być traktowane jako osobne punkty sprzedaży, działające na podstawie odrębnych zezwoleń - zatem zasady ich usytuowania jak i samo ich zdefiniowanie jest konieczne w przedmiotowej uchwale – zwłaszcza w odniesieniu do ich pewnej samodzielności w lokowaniu ich na terenie Gminy Miasto Zgierz.

W spójności z powyższym, odnosząc się do zarzutu skarżącego, iż zapis znajdujący się w treści uchwały, w myśl którego: „ogródek piwny, tj. miejsce sprzedaży (...) utworzone zgodnie z opinią urbanistyczną właściwego wydziału Urzędu Miasta Zgierza” narusza zapis art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi podnosimy, iż zapis ten pozostaje z kolei w ścisłej i zasadnej korelacji ze sformułowaniem, którego zasadność wykazaliśmy, bowiem istnienie odniesienia się w treści uchwały wskazującej zasady usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych do opinii urbanistycznej, która jak wynika z samej nazwy odnosi się do lokalnych-miejscowych uwarunkowań urbanistycznych - rozumianych przecież zgodnie z definicją tego słowa nie jako warunki architektoniczne (do których odnoszą się przywołane przez skarżącego w uzasadnieniu skargi orzeczenia sądowe) - tylko jako urbanistyczne - tj. warunki regulujące zasady ukształtowania przestrzeni-czyli warunki lokalizacyjne (warunki usytuowania w danym miejscu) - co pozostaje w spójności z meritem zaskarżanej uchwały odnoszącej się do warunków usytuowania (czyli lokalizacji) miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych z punktu widzenia również celu całej regulacji uchwały w zakresie realizacji ograniczenia dostępności do alkoholu (co jest też spójne z celami ustawowymi), a co za tym idzie należy uznać, iż kwestionowany zapis odnosi się stricte do delegacji ustawowej dla Rady Gminy (Miasta) w zakresie wskazania zasadności lokalizacji – czyli usytuowania w danym miejscu Gminy Miasto Zgierz miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych – zatem zarzut skarżącego należy uznać za bezzasadny.

Ujęcie w zaskarżanej uchwale obydwu kwestionowanych sformułowań, tj., iż „ogródek piwny” jest to miejsce (...) „wydzielone konstrukcyjnie z otoczenia” pozostaje w spójności z dalej użytym sformułowaniem: „utworzone zgodnie z opinią urbanistyczną” również z uwagi na uwarunkowania lokalne – co było m.in. przedmiotem omówienia podczas obrad gremiów opiniujących i podejmujących decyzję co do zaskarżanej uchwały, bowiem w mieście Zgierz w praktyce stosowania kwestionowanych przez skarżącego zapisów uchwały (obowiązujących w tym kształcie co najmniej od 2003 roku) – takowe ogródki piwne lokowane są często w miejscach, gdzie miejsca te są dodatkowo związane z szeregiem innych uwarunkowań

lokalizacyjnych – np. uzgodnieniami lokalizacyjno-urbanistycznymi z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków czy kwestiami projektowymi w ramach obszarów rewitalizowanych – jak np. przy ul. Długiej, czy Placu Jana Pawła II. Stąd też projektodawca i Rada Miasta Zgierza uznali, iż regulacja w treści uchwały odnosząca się do opinii urbanistycznej – pozwalającej na lokowanie w danym miejscu ogródka, który jako miejsce ma być wydzielone z przestrzeni – będzie właśnie realizacją (a nie przekroczeniem) delegacji ustawowej wskazującej na uprawnienie Rady Miasta Zgierza do wskazania w ramach zasad usytuowania takiego rodzaju miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, na mocy zezwolenia na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % alkoholu oraz piwa – **również z tego powodu zarzuty skarżącego w tych kwestiach należy uznać za bezzasadne.**

Należy dodać, iż powyższe kwestie znalazły swoje odzwierciedlenie również w **najnowszym orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego**, jak np. w wyroku z dnia 26 sierpnia 2025 roku - sygn. akt II GSK 475/25, który rozpatrywał podobny zarzut Prokuratora dotyczący jakoby przekroczenia zapisami uchwały upoważnienia ustawowego określonego w art. 12 ust. 3 ww. ustawy, a który to **Sąd stwierdził, iż regulacje dotyczące zasad zdefiniowania miejsca sprzedaży jakim jest „wydzielony ogródek gastronomiczny” odpowiadają wymogom upoważnienia ustawowego z art. 12 ust. 3 ww. ustawy**, unormowania te bowiem mają charakter programowy i wyłącznie obrazują aksjologię zamierzeń legislacyjnych ustawodawcy, **tzn. optymalnego dla danego terenu przeciwdziałania alkoholizmowi** (jak np. właśnie poprzez „wydzielenie” z przestrzeni miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a ponadto opartego o zasady lokalizowania takich punktów „w przestrzeni miasta”). Jak wskazał Sąd, rozwiązania szczegółowe jednak pozostawia ustawodawca w tym zakresie radzie gminy i wójtowi, podkreślając, że te organy w ramach swoich kompetencji (a więc m.in. ustalając zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych) „kształtują politykę społeczną”; polityka społeczna organów samorządu terytorialnego to wizja porządku w pewnych obszarach stosunków społecznych uwarunkowana obyczajami i **sytuacją gospodarczą panującą na danym terenie**, które motywując Radę Gminy do przyjęcia konkretnych

rozwiązań prawodawczych, pozostają jednak poza ramami kognicji sądów administracyjnych; innymi słowy w granicach prawa mieści się cały szereg kombinacji treści prawa miejscowego, które rzeczywiście będą realizowały politykę ograniczonego spożywania napojów alkoholowych, przy pomocy normatywnego opisu miejsca, w którym wolno prowadzić sprzedaż i podawać napoje alkoholowe – bowiem „zasady usytuowania” to nie tylko opis miejsc, ale i rozmaite określenia wartościujące znajdujące się w uchwale, pozwalające przedsiębiorcy na pewien zakres swobody (ale i w badanym przypadku ograniczenia przed wzrokiem postronnych, jak też w oparciu o uwarunkowania ładu lokalizacyjnego zgodnego z „opinią urbanistyczną” – o której mowa w treści uchwały) w wykonywaniu prawa miejscowego. Sposoby realizacji tej polityki wbrew ocenie Prokuratora należą niepodzielnie do Rady Gminy i przesądzą o jej autonomii w kreowaniu instrumentów zapobiegających patologii alkoholowej, którą byłoby lokowanie w zupełnie dowolnych miejscach (bez wzięcia pod uwagę zasad urbanistycznych - czyli lokalizacyjnych miejsc sprzedaży i podawania, a co za tym idzie spożywania napojów alkoholowych; obyczaje panujące na danym terenie (np. dbałość o przestrzenne oddalenie i wydzielenie miejsc sprzedaży i spożywania alkoholu od miejsc chronionych na mocy ustawy i właśnie zaskarżanej uchwały), realia rynkowe, skala działalności gospodarczej tego typu na terenie gminy – wszystko to są determinanty składające się na politykę społeczną gminy w dziedzinie handlu i spożycia napojów alkoholowych – a więc uchwała w tym zakresie nie tylko nie została wydana z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a wręcz jej treść stricte realizuje podnoszone w skardze cele ustawy zapisane w jej preambule, art. 1 i 2, a tym samym i upoważnienie ustawowe wskazane w art. 12 ust 3 ww. ustawy i spójna jest - jak wskazano w uzasadnieniu do uchwały z gminnym Programem profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, jak np. w wydanym już przed powyższym orzeczeniem NSA – orzeczenie WSA w Olsztynie z dnia 10 marca 2020 roku, sygn. akt: II SA/OI 87/20, gdzie Sąd wskazał, że lokalny prawodawca realizując wynikającą z art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi kompetencję

do ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie może abstrahować zarówno od realiów urbanistycznych obszaru, na którym zasady te mają obowiązywać, jak również konsekwencji stosowania innych regulacji prawa miejscowego, w tym reguł wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza w sytuacji, gdy tak jak miasto Zgierz stanowi pod względem urbanistycznym teren o wysokiej gęstości zabudowy – co właśnie Rada Miasta wzięta pod uwagę kształtując w zaskarżanej uchwale zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych również w odniesieniu do miejsca, jakim są zdefiniowane „ogródki piwne” – z punktu widzenia lokalizacji (wydzielenie z otoczenia i opinia urbanistyczna), tj. miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych dla których wydaje się zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % alkoholu oraz piwa, przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży.

Reasumując, Rada Miasta Zgierza nie przekroczyła uprawnień ustawowych w zakresie regulacji § 2 pkt 3 zaskarżanej uchwały, a zatem zarzut skarżącego należy uznać za niezasadny.

- II. Oddalenie żądania skarżącego w zakresie stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nieważności zaskarżanej uchwały w całości z uwagi na fakt, iż zaskarżana uchwała nie została dotknięta naruszeniem prawa usprawiedliwiającym jej eliminację z obrotu prawnego - brak podstaw do spełnienia tego żądania w oparciu o ww. okoliczności, rozwinięte w poniższym Uzasadnieniu.

UZASADNIENIE

W uzasadnieniu skarżący wskazał, iż przedmiotowa uchwała nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego ani orzeczenia sądu administracyjnego – to prawda, która dowodzi, iż przez 7 lat obowiązywania i stosowania zaskarżanej uchwały nie budziła ona żadnych wątpliwości ani interpretacyjnych, ani realizacyjnych (w tym również w zakresie realizacji celów o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w kontekście odniesienia uchwały do gminnego Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych), ani tym bardziej prawnych – co jest spójne z faktem, iż na etapie jej projektowania i procedowania była ona konsultowana nie tylko z podmiotami wskazanymi w treści art. 12 ust. 5 w odniesieniu do treści art. 12 ust. 7, ale również z Komisjami RMZ, ale przede wszystkim również z organem nadzoru – co było wskazane w uzasadnieniu do zaskarżanej uchwały.

W uzasadnieniu skarżący bezzasadnie podkreśla, iż „w uzasadnieniu do uchwały nie odniesiono się w żaden sposób do zapisów gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, poza ogólnym wskazaniem, że projekt uchwały uwzględnia jego postanowienia, co stanowi w istocie istotne naruszenie art. 12 ust 7 o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi” – **zarzut ten jest bezzasadny** bowiem delegacja art. 12 ust. 7, w myśl którego: „(...) usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych (...) **uwzględniają** postanowienia gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii” nakazuje Radzie Miasta właśnie uwzględnić postanowienia gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2018 dla Miasta Zgierza, **a tym samym w uzasadnieniu do zaskarżanej uchwały taki dokładnie literalnie zapis się w nim znalazł.** A zatem zgodnie z treścią cytowanego przepisu, a w ślad za nim uzasadnienia do zaskarżonej uchwały, uchwała ta **uwzględnia postanowienia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,** co było również jednym z elementów szerokiego omówienia podczas wszystkich obrad wszystkich opiniujących podmiotów i podejmującej uchwałę Rady Miasta Zgierza – przy czym „uwzględnić” jak wynika z wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 2025 r, sygn. akt: II GSK 474/25 - to znaczy tyle co nie naruszyć postanowień gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów

Alkoholowych na rok 2018, a skarżący w żaden sposób nie wykazał, aby kwestionowana uchwała naruszała któryś z przepisów ww. Programu profilaktyki. Ponadto fakt uwzględnienia aktualnego ww. Programu profilaktyki jest jednym z odniesień (poza oczywiście całą treścią podjętej uchwały) do realizacji celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, bowiem w Programie tym znajdują się m.in. opisane metody i działania, które podejmowane są przez Gminę celem m.in. realizacji zacytowanych przez skarżącego literalnie przepisów celów ustawy, **stąd też zarzut skarżącego** jakoby ten aspekt stanowił istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nieważności zaskarżanej uchwały **jest pozbawiony podstaw.**

Warto podkreślić, iż jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 19 marca 2025 roku, sygn. akt: III SA/Kr 1516/24, skoro w uzasadnieniu projektu zaskarżanej uchwały wskazuje się, iż utrzymano w niej dotychczasowe rozwiązania w oparciu o fakt, iż dotychczasowe regulacje nie budziły znaczących wątpliwości interpretacyjnych, a nadto iż szczegółowo umówiono i umotywowano zapisy projektu uchwały m.in. podczas obrad jednostek pomocniczych celem jego zaopiniowania – to w ocenie Sądu skupianie się przez Prokuratora na braku szczegółowego odniesienia się w projekcie uchwały do gminnego Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – nie jest uzasadnione żadnym przepisem prawa, a zatem jest bezzasadne.

Odnosząc się do zawartego w uzasadnieniu do skargi zarzutu, iż „organ nie wskazał również powodów, dla których przyjął takie, a nie inne zasady usytuowania na terenie gminy - miasta miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych” **wyrażnie należy uznać, tak jak zrobił to Naczelny Sąd Administracyjny** w wyroku z dnia 26 sierpnia 2025 roku - sygn. akt II GSK 474/25, że uzasadnienie do uchwały sankcjonującej zasady usytuowania sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie musi mieć postaci obszernej, wszechstronnej analizy socjologicznej, wystarczy bowiem, że Rada kieruje się przekonaniem zaczerpionymi o bieżąco diagnozowane zagrożenia, zapotrzebowanie i oczekiwania mieszkańców oraz ich wizję „ładu moralnego” w rozumieniu preambuły do ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości, choćby wynikającymi z urzędowej wiedzy poszczególnych radnych (...).

Warto w tym miejscu podkreślić, jak wskazują komentarze do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i sądy administracyjne, iż ustawa ta nie określa jakie obiekty w rozumieniu art. 12 tej ustawy należy uznać za szczególnie chronione oraz nie wskazuje w jaki sposób gminy mają opisywać w uchwale zasady rozmieszczania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych - Rada Gminy ma tym samym obowiązek określenia elementów, które pozwolą na wyodrębnienie stref, w których miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą się znajdować; uchwała rady gminy powinna zatem wskazywać obiekty, które ze względu na swój charakter mają podlegać ochronie, a formą tej ochrony może być wyznaczenie strefy zakazu lokowania w ich sąsiedztwie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych - co będzie właśnie realizacją celów wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości. W przedmiotowym projekcie uchwały dokładnie zrealizowano ten postulat, dodatkowo zaostrzając jeszcze kryteria ochrony tych obiektów, które gmina uznała za szczególnie chronione (§ 1 ust. 4 pkt 1-5).

Warto dodać, iż *ratio legis* skonsultowania treści uchwały dotyczącej zasad usytuowania miejsc sprzedaż napojów alkoholowych (uzyskania opinii Jednostek Pomocniczych wynikający z art. 12 ust. 5 ustawy) jest fakt, iż to Jednostki Pomocnicze są najlepiej zorientowane jakie punkty powinny podlegać szczególnej ochronie na mocy zaskarżanej uchwały. Dlatego w ramach obrad każdej z jednostek projekt uchwały został omówiony i każda z nich wyraziła swoją opinię - co zostało zawarte w uzasadnieniu do uchwały - nie zgłaszając potrzeby dalszego motywowania ani poszerzania katalogu miejsc wskazanych w uchwale. Podobne omówienie miało miejsce podczas obrad Komisji Rady Miasta Zgierza, jak również podczas obrad całej Rady, a nie wniesiono do projektu żadnych zmian w tym zakresie – zatem należy uznać, iż katalog tych miejsc jak i uzasadnienie uchwały nie budziło wątpliwości zarówno Rady Miasta jak i Radnych Jednostek Pomocniczych.

Zatem w ocenie projektodawcy nie jest konieczne aby projektodawca czy Rada Miasta Zgierza wskazywała dodatkowo w uzasadnieniu do uchwały dlaczego te oczywiste, a nie inne miejsca, jak np. szpital, żłobek, przedszkole, szkoły, kościół, pływalnia, dom modlitwy i inne – szeroko wymienione w uchwale miejsca uznał za właściwe, aby wykluczyć je jako miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, zwłaszcza, że miejsca te wyznacza się w takich uchwałach przede wszystkim z punktu widzenia

warunków lokalnych - dlatego też w oparciu o obszerne orzecznictwo w tej materii w przedmiotowym projekcie zawarto zapisy pozwalające na uniknięcie lokowania (usytuowania) sprzedaży napojów alkoholowych we wskazanych miejscach - jednocześnie zabezpieczając miejsca chronione zarówno przed lokowaniem na ich terenie (nieruchomości, budynki) miejsc spożywania napojów alkoholowych (§ 1 ust. 1-3 projektu uchwały), jak i w ich bliskim sąsiedztwie (miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych **nie mogą nawet graniczyć** z nieruchomością, na której znajdują się miejsca uznane przez gminę za szczególnie chronione - § 1 ust. 4 projektu uchwały) - **a które to miejsca i sposób ich określenia zostały dokładnie omówione i nie budziły żadnych wątpliwości na etapie uchwalania czy opiniowania przez poszczególne podmioty wymagane prawem i w ocenie organu zezwalającego – w oparciu o utrwaloną – wieloletnią praktykę (nie tylko od 2018 roku, ale i co najmniej od 2003 roku), ale i nadal tych wątpliwości nie budzą jako miejsca, które należy szczególnie chronić.**

Warto wskazać, iż obowiązujące od 2018 roku regulacje zaskarżanej uchwały nie są regulacjami nowymi, dlatego w uzasadnieniu projektu uchwały znalazły się zapisy podkreślające, że projekt uchwały powiela zapisy dotychczas obowiązujące, bowiem dotychczasowa uchwała regulująca przedmiotową materię nie budziła znaczących wątpliwości interpretacyjnych, a brak było podstaw formalnych do tego, aby modyfikować jej dotychczasowe brzmienie, bowiem takie zmiany mogłoby nawet w sytuacjach skrajnych powodować naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, zwłaszcza w kontekście zmian przepisów, które weszły w życie 30 kwietnia 2018 roku, odnoszących się m. in. do pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju, przy wskazaniu, iż podstawą nowych regulacji jest ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej, która ma przyczynić się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego, przy jednoczesnym dążeniu do zagwarantowania praw przedsiębiorców oraz uwzględnieniu potrzeby zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji (Preambuła ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców). Warto przy tym podkreślić, iż proponowane w analizowanym projekcie uchwały rozwiązania oparte były na praktyce ich funkcjonowania na terenie miasta Zgierza na przestrzeni co najmniej 15 lat (przed ich uchwaleniem), a w związku z tym nie różnią się w swej merytoryce od tekstu dotychczasowego, co czyni jednocześnie zadość zasadzie pewności

prawa wynikającej m.in. z art. 14 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, w myśl którego: *„Organ bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.”*

Wobec powyższego Rada Miasta Zgierza w uzgodnieniu z Prezydentem Miasta Zgierza zdecydowała, iż najbardziej odpowiednim dla Gminy Miasto Zgierz określeniem zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych będzie ich odniesienie do lokalizacji punktów szczególnie ważnych dla mieszkańców miasta Zgierza z punktu widzenia ich ochrony w oparciu o ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Odnosząc się do rozwinięcia w uzasadnieniu skargi zarzutu, dotyczącego braku szczegółowego uzasadnienia zaskarżanej uchwały, tym razem w odniesieniu do braku wskazania w uzasadnieniu „zasady doboru (...) odległości oraz dlaczego wybrano taki, a nie inny sposób pomiaru odległości”, jak też, że „organ nie wskazał również jakimi przesłankami kierował się uznając, że przyjęta odległość jest wystarczająca do realizacji obowiązku ograniczenia dostępu do alkoholu, wynikającego z ustawy oraz dlaczego te, a nie inne obiekty postanowiła chronić i dlaczego zaproponowany w niej sposób pomiaru odległości jest jej zdaniem właściwy” oraz, że jakoby „uchybiecia te uniemożliwiają przeprowadzenie faktycznej kontroli nad tym, czy badana uchwała została podjęta zgodnie z celami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”, a to jakoby miało uzasadniać argument istotnego naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności uchwały należy wskazać, iż jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w Wyroku z dnia 27 lipca 2020 roku, sygn. akt: II GSK 462/20 „W orzecznictwie pod pojęciem zasad usytuowania przyjmuje się położenie punktów sprzedaży względem innych obiektów użyteczności publicznej, jak też innych obiektów, które rada uzna za zasługujące na szczególną ochronę (por. NSA z dnia 17 maja 2018, sygn. akt: II GSK 3190/16). Należy zatem uznać, iż już samo wskazanie przez organ gminy obiektów chronionych i minimalnych odległości, w jakich od tych obiektów mogą być sytuowane punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (co miało miejsce w zakresie analizowanej uchwały), oznacza działanie prawidłowe, zmierzające do realizacji celu ustawy, tj. ograniczenia dostępności alkoholu. Ustalenie natomiast konkretnych odległości punktów sprzedaży i podawania alkoholu od obiektów chronionych jest dokonywane w ramach przyznanej

organowi swobody prawotwórczej. Wobec braku zarówno ustawowych wytycznych, jak i metodologii pozwalającej w obiektywny sposób ocenić skuteczność przyjętych w tym zakresie rozwiązań, zgodność z prawem przepisów uchwały wprowadzających minimalne odległości usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od obiektów chronionych, oznacza zgodność ze wskazanym przez ustawodawcę celem tej regulacji".

Nadto, jak wynika z ww. orzeczenia NSA podkreślić należy, iż ustawodawca nie precyzuje jak należy rozumieć pojęcie „zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania”, a zatem ustawodawca w ogóle nie wymaga, aby wśród określonych zasad usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu znalazły się zasady ustalania odległości pomiędzy punktem sprzedaży alkoholu, a innymi obiektami i sposoby ich mierzenia. Stąd też uregulowanie w zaskarżanej uchwale określonej odległości (jak i sposobu jej pomiaru) stanowi dodatkową okoliczność zmierzającą do realizacji celów ustawowych – co dla wszystkich podmiotów opiniujących po omówieniu treści projektu, jak i dla samej Rady Miasta Zgierza było jasne i nie budziło wątpliwości. Warto przy tym dodać, iż nie budziły wątpliwości podczas omawiania treści projektu zarówno odległości jak i również wybór takiego, a nie innego pomiaru odległości z tego powodu, iż jest on jak najbardziej obiektywny, jednoznaczny i precyzyjny (opisany w sposób, który znacząco ogranicza/wyklucza dowolność pomiaru) zwłaszcza w odniesieniu do warunków lokalnych miasta Zgierza – jako miasta o dość gęstej zabudowie – właśnie dlatego nie wymaga w ocenie organu zezwalającego dodatkowego uzasadnienia co miało również znaczenie – i wymaga podkreślenia – na etapie ustalania przedmiotowego zapisu z Wydziałem Prawnym, Nadzoru i Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego – o czym była również mowa w uzasadnieniu do zaskarżanej uchwały - wobec powyższych okoliczności zarzut skarżącego należy również i w tym zakresie uznać za bezzasadny.

W analogicznej sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia NSA, Sąd ten orzekł, iż zaskarżana uchwała jest bowiem abstrakcyjnym i generalnym źródłem prawa, z założenia zatem jest aktem ogólnym określającym pewną klasę stanów faktycznych, do których ma ona znaleźć zastosowanie; nie sposób wymagać by abstrakcyjne źródła prawa regulowały absolutnie wszystkie elementy ewentualnych stanów faktycznych, do których mogłyby mieć zastosowanie. Takie kazuistyczne uszczegółowienie (w tym również w uzasadnieniu do uchwały) nie jest możliwe w praktyce, brak zaś takiej szczegółowości nie może być

kwalfikowany jako istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności aktu normatywnego. Ogólne określenie w abstrakcyjnym i generalnym źródle prawa stanów faktycznych do których ma on znaleźć zastosowanie, powinno nastąpić w taki sposób, by przepisy te były możliwe do zastosowania w praktyce. W ocenie NSA te wymogi zaskarżana uchwała spełniała - wskazuje ona bowiem minimalne odległości, a także - dodatkowo - uściśla w jaki sposób te odległości należy mierzyć - dokładnie tak jak w zaskarżanej przedmiotowej uchwale Rady Miasta Zgierza. Wątpliwości w tym zakresie podlegają rozwiązywaniu na etapie stosowania prawa. Jest to typowy element mechanizmu stosowania prawa i przyjęta konstrukcja nie może być zakwalifikowana jako wada istotna, powodująca nieważność uchwały.

Odnosząc się do zarzutu uzasadnienia skargi, iż „tak naprawdę należy stwierdzić, iż treść § 1 zaskarżanej uchwały nie dotyczy zatem kwestii zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, lecz określa warunki, w jakich nie może być prowadzona ta sprzedaż i podawanie tych napojów” w odniesieniu do twierdzenia skarżącego, iż „tak opisane i bez wyczerpującego uzasadnienia ustalenie zasad usytuowania na terenie Gminy Miasto Zgierza miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w zaskarżanej uchwale czyni iluzoryczną realizację celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi” należy stwierdzić, iż zarzut ten jest bezzasadny zarówno w kontekście wcześniej wskazanych argumentów, jak i faktu, iż jak wskazuje bogate orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2018 roku, sygn.. akt: II GSK 1546/18, czy NSA w wyroku z dnia 27 lipca 2020 roku, sygn. akt: II GSK 462/20, w myśl których w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uznaje się, że z punktu widzenia celów ustawy i jej zadań znaczenie ma przede wszystkim wyeliminowanie drogą zakazów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w określonych przez ustawodawcę obiektach, miejscach i obszarach oraz ewentualnie w innych obiektach, miejscach i obszarach określonych (fakultatywnie) przez gminę; przy czym z kolei w myśl art. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi organy jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do ograniczania spożycia napojów alkoholowych przede wszystkim poprzez stosowanie działań edukacyjnych i profilaktycznych w zakresie wychowania w trzeźwości.

W stanie prawnym w którym ustawa - poza nałożeniem na gminę obowiązku podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożywania alkoholu - nie zawiera wytycznych dotyczących wykorzystania kompetencji określonych w art. 12 ust. 3 nie można postawić organowi stanowiącemu gminy zarzutu, że wprowadzając katalog miejsc chronionych przed możliwością usytuowania na nich (w nich, na nieruchomościach graniczących), czy limity odległości obiektów chronionych w sposób istotny naruszył art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi poprzez działanie niegodne z celem ustawy, tj. ograniczeniem dostępności do alkoholu.

Odnosząc się do dalszej części uzasadnienia skargi, w którym skarżący zawarł zarzut, jakoby Rada Miasta Zgierza uchwalając zaskarżoną uchwałę dopuściła się naruszenia art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, poprzez zawarcie w § 2 pkt 3 regulacji dotyczącej „warunków konstrukcyjnych, w tym odniesienia do bliżej nieokreślonej opinii urbanistycznej (...), a dotyczących tego jak powinny wyglądać miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (tzw. ogródki piwne)” należy zaznaczyć, iż skarżący nie wskazał pełnej treści uregulowania w tym zakresie tzn. wskazał sformułowanie „wydzielone konstrukcyjnie”, a nie tak jak napisano w uchwale „wydzielone konstrukcyjnie z otoczenia”, a tym samym przywołał orzeczenia sądowe, odnoszące się do warunków architektonicznych (str. 7-8) – które w tych orzeczeniach były przez sądy kwestionowane. W zaskarżanej uchwale natomiast – zawarto sformułowanie, że ogródek piwny to „miejsce (...) **wydzielone konstrukcyjnie z otoczenia, utworzone zgodnie z opinią urbanistyczną (...)**”, które to sformułowanie **przy wykładni literalnej i systemowej całości sformułowania odnosi się wprost do pojęcia urbanistyki – czyli kwestii lokowania-usytuowania w przestrzeni miasta Zgierza ogródka piwnego,** a nie do kwestii architektonicznych – które odnoszą się do wyglądu miejsca sprzedaży napojów alkoholowych - jak przyjął błędnie skarżący.

Niezrozumienie i brak analizy całości sformułowania przez skarżącego doprowadziło go też do błędnego wniosku (str. 8), jakoby uchwała Rady Miasta Zgierza ww. sformułowaniem zawartym w uchwale definiowała lokale, a także określała wymogi dla pomieszczeń, w których możliwe jest prowadzenie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych – takie rozumowanie nie odzwierciedla rzeczywistej treści zapisu zawartego w uchwale, gdzie oczywistym jest przy analizie całości zawartego w niej sformułowania, iż ogródek piwny

to miejsce w przestrzeni publicznej, z której to przestrzeni – realizując cele ustawowe – należy wydzielić z otoczenia miejsce sprzedaży i podawania (a tym samym często i spożywania) napojów alkoholowych i przeznaczyć je w ramach lokalnych warunków urbanistycznych do sprzedaży tych napojów, co ma znaczenie, również w kontekście brzmienia art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w myśl którego: „Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.”, co jednocześnie jest realizacją celów ww. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w ograniczaniu dostępności (w tym wizualnej) do alkoholu (jego sprzedaży, podawania i spożywania).

Takie błędne rozumowanie skarżącego, błędna interpretacja wynikająca prawdopodobnie z braku analizy całości sformułowania zawartego w uchwale nie znajduje zatem uzasadnienia zarówno w odniesieniu do realnego brzmienia uchwały, jak i w kontekście najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpatrującego analogiczne zdefiniowanie przez Radę w uchwale dotyczącej zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych „wydzielonego ogródka gastronomicznego” , jak np. w wyroku z dnia 26 sierpnia 2025 roku, sygn. akt: II GSK 475/25, gdzie Sąd orzekł, iż **regulacje w tym zakresie właśnie odpowiadają upoważnieniu ustawowemu z art. 12 ust. 3 do uregulowania przez Radę takich kwestii, bowiem w granicach prawa mieści się cały szereg kombinacji treści prawa miejscowego, które rzeczywiście będą realizowały politykę ograniczonego spożywania napojów alkoholowych, przy pomocy normatywnego opisu miejsca, w którym wolno prowadzić sprzedaż i podawać napoje alkoholowe - bowiem „zasady usytuowania” to nie tylko opis miejsc, ale i rozmaite określenia wartościujące znajdujące się w uchwale.** W konsekwencji również i zarzut skarżącego dotyczący przekroczenia upoważnienia ustawowego przez wskazaną treść uchwały należy uznać za niezasadny.

Reasumując, warto wskazać, iż uważamy, iż wbrew twierdzeniu Prokuratora (str. 9 skargi) wykonywanie obowiązującej uchwały jest możliwe, konieczne i zasadne, a wniesienie skargi przez skarżącego po 7 latach obowiązywania zaskarżanej uchwały w sytuacji, gdzie zdecydowana większość jej zapisów obowiązywała co najmniej od 2003 roku, a także wszystkie jej zapisy podlegały kilkukrotnej weryfikacji organu nadzoru,

a także stosowaniu w ramach realizacji celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a do tego bez dokładnej analizy lokalnych uwarunkowań jej obowiązywania i stosowania w praktyce, bez dokładnego i precyzyjnego wykazania naruszenia przez jej treść ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a odnosząc się głównie do skromnego - zdaniem skarżącego uzasadnienia uchwały, a także bez analizy aktualnego najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w podnoszonych w skardze sprawach, z jednoczesnym żądaniem uznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny jej nieważności w całości, uważamy za bezzasadne i godzące w dobro, nie tylko przedsiębiorców, ale i mieszkańców prowadzących działalność gospodarczą na terenie miasta Zgierza, którzy stosując od lat uchwałę w zaskarżanym brzmieniu realizują tym samym cele ustawy w zakresie polityki społecznej, w szczególności m.in. przez ograniczania dostępności do alkoholu.

Zastępca Prezydenta Miasta Zgierza

Bohdan Bączak

