

Kieruję na XXVIII sesję RMZ,

proszę o opinię:

25.03.2026
Data

PRZEWODNICZĄCY
Rady Miasta Zgierza
[Podpis]
[Znak]

Zarejestrowano w dniu

25-03-2026

Druk nr 82-2026

Projekt

z dnia 25.03.2026, zgłoszony przez

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA ZGIERZA**

**PREZYDENT
MIASTA ZGIERZA**

[Podpis]
Stanisław Stanisławski

z dnia 2026 r.

**w sprawie wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu
Administracyjnego w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Łodzi**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436) w związku z art. 173 § 1 oraz art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143, Dz. U. z 2025 poz. 1882) **Rada Miasta Zgierza**

uchwała, co następuje:

§ 1. 1. Wnosi się skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 lutego 2026 roku, sygn. akt: III SA/Łd 789/25 stwierdzającego nieważność uchwały 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.

2. Treść skargi kasacyjnej stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Prezydenta Miasta Zgierza do reprezentowania Rady Miasta Zgierza w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Zgierza.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

§ 5. Uchwała podlega opublikowaniu na tablicy ogłoszeń Rady Miasta Zgierza przez okres 14 dni.

Nie wnoszę zastrzeżeń formalno-prawnych

[Podpis]
Karolina Sierpińska
radca prawny

[Podpis]
mgr

Załącznik do uchwały Nr Rady Miasta Zgierza z dnia
Zgierz, ...marca 2026 roku

Do
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
ul. Boduena 3/5
00 – 011 Warszawa

Za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Łodzi
ul. Piotrkowska 135
90-434 Łódź

Skarżący kasacyjnie: Rada Miasta Zgierza
Pl. Jana Pawła II nr 16
95-100 Zgierz
Reprezentowany przez
Prezydenta Miasta Zgierza
Adres: Plac Jana Pawła II nr 16
95 – 100 Zgierz
Reprezentowany przez:
Radcę prawnego Macieja Nowaka
Adres do doręczeń:
Plac Jana Pawła II nr 16
95 – 100 Zgierz

Uczestnik: (Skarżący do WSA)
Prokurator Prokuratury
Rejonowej w Zgierzu
ul. Łódzka 20
95-100 Zgierz

Wpis stały: 300 złotych uiszczony na rachunek WSA

Skarga kasacyjna

od Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 lutego 2026 roku
sygnatura akt III SA/Łd 789/25

Działając w imieniu Rady Miasta Zgierza, która na podstawie uchwały nr..... z dnia 26 marca 2026 roku.....upoważniła Prezydenta Miasta Zgierza do złożenia skargi kasacyjnej, w oparciu o udzielone pełnomocnictwo, na podstawie art. 173 w zw. z art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm) zaskarżam w **całości** Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 lutego 2026 roku sygnatura akt III SA/Łd 789/25 (doręczony dnia 26 lutego 2026 roku) i wnoszę o jego uchylenie w całości oraz na podstawie art. 185 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnoszę o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu **ewentualnie** w przypadku uznania, iż istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona, na podstawie art. 188 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnoszę o rozpoznanie sprawy i wydanie stosowanego wyroku reformatoryjnego.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, powołanemu na wstępie wyrokowi zarzucam naruszenie prawa tj:

- a) Błędą wykładnię przepisu art. 91 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U z 2025 roku poz. 1153, 1436) w zw. z art. 147 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym polegające na uznaniu przez Sąd, iż uchwała Rady Miasta Zgierza z dnia 28 czerwca 2018 roku nr LI/662/18 w sprawie zasad usytuowania na terenie Gminy Miasto Zgierz miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest w wyraźnej sprzeczności z przepisami prawa co determinuje konieczność zastosowania art. 147 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pomimo, iż projekt uchwały Rady Miasta przed jej podjęciem był konsultowany między innymi ze służbami prawnymi Wojewody Łódzkiego a sam Wojewoda jako organ nadzorczy nie wszczął postępowania nadzorczego w trybie art. 94 ustawy o

samorządzie gminnym, naniósł nawet (Wojewoda) poprawki techniczne wobec projektu uchwały a sama uchwała funkcjonuje w obiegu prawnym prawie 8 lat.

- b) Błędą wykładnię art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151) i przez to jego niewłaściwe zastosowanie polegające na tym, iż doszło do przekroczenia swobody gminy (Miasta) w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w stosunku do celów wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w wyniku czego doszło do naruszenia tego przepisu gdy tymczasem nie został naruszony w sposób dający podstawę do zastosowania art. 91 ustawy o samorządzie gminnym

- c) Błędą wykładnię art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 7 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. nr 28, poz. 319, z 2006 r., nr 200, poz. 1471, z 2009 r., nr 114, poz.946) poprzez jej bezpośrednie naruszenie polegające na rzekomym braku sporządzenia szczegółowego uzasadnienia zaskarżonej uchwały przez Radę Miasta Zgierza co skutkowało brakiem budowania zaufania do władzy publicznej, pomimo iż przedmiotowa uchwała zawierała uzasadnienie do wszystkich niezbędnych – wymaganych prawem kwestii w tym odniesienie, iż uwzględniono projekt Gminnego Programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wskazanie w uzasadnieniu uchwały informacji o motywach wprowadzenia zwartych w niej regulacji, a tym samym zasadność jej podjęcia co nie daje podstawy do zastosowania art. 91 ustawy o samorządzie gminnym

- d) Błędą wykładnię art. 14 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U z 2025 roku poz. 1153, 1436) poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż integralnym elementem każdej uchwały jednostki samorządu terytorialnego musi być uzasadnienie gdy tymczasem nie został naruszony przepis dający podstawę do zastosowania art. 91 ustawy o samorządzie gminnym ze względu na fakt, iż Ustawodawca nie nałożył jakiegokolwiek obowiązku sporządzania uzasadnień do podejmowanych uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego.

- e) Błędą wykładnię przepisu art. 12 ust 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151) poprzez to jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że § 2 zaskarżonej uchwały wydano z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi polegające na przyjęciu, iż Organ Gminy nie był uprawniony do definiowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych poprzez gdy zasady ich usytuowania jak i samo ich zdefiniowanie jest konieczne w zaskarżonej uchwale, zwłaszcza w odniesieniu do ich pewnej samodzielności w lokowaniu ich na terenie Gminy Miasto Zgierz a dodatkowo ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi 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 co nie daje podstawy do zastosowania art. 91 ustawy o samorządzie gminnym
- f) Błędą wykładnię przepisu art. 12 ust 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151) poprzez to jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że § 2 zaskarżonej uchwały wydano z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi polegające na przyjęciu, iż § 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały definiując ogródek piwny, jako „miejsce sprzedaży i podawania napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % alkoholu oraz piwa przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, służące do świadczenia usług gastronomicznych, wydzielone konstrukcyjnie z otoczenia utworzone zgodnie z opinią urbanistyczną właściwego wydziału Urzędu Miasta Zgierza, funkcjonujące od 1 kwietnia do 31 października, czynne od godz. 8.00 do godz. 22.00, a w soboty i dni przedświąteczne do godz. 23.00” w rzeczywistości reguluje sposób jego funkcjonowania co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości gdy tymczasem przepis ten nie został nie został naruszony w sposób dający podstawę do zastosowania art. 91 ustawy o samorządzie gminnym ze względu na fakt, iż definicja „ogródka piwnego” ujęta w zaskarżonej uchwale dotyczy kwestii urbanistycznych czyli związanych z jego usytuowaniem w przestrzeni miasta Zgierza a nie jak przyjął Sąd do kwestii architektonicznych.

g) Art. 147 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w wyniku wskazanych powyżej naruszeń prawa materialnego tj. art. 91 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w zw. z art. 2 Konstytucji poprzez błędne zastosowanie art. 147 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w niniejszej sprawie i stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Zgierza z dnia 28 czerwca 2018 roku, pomimo że przedmiotowa uchwała nie narusza przepisów obowiązującego prawa w stopniu powodującym wycofanie jej z obiegu prawnego a w szczególności nie narusza przytoczonych przepisów prawa materialnego.

Mając na uwadze przepis art. 179a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnoszę o uwzględnienie niniejszej skargi kasacyjnej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uznając ją za oczywiście usprawiedliwioną.

W przypadku niezastosowania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi powołanego przepisu art. 179a, na podstawie art. 176 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, **wnoszę o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie** celem umożliwienia przedstawienia dodatkowej argumentacji uzasadnienia w razie zaistnienia takich okoliczności.

Wnoszę również o zasądzenie kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadnienie

W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził, iż kompetencje gmin do wydawania aktów prawa miejscowego określa art. 40 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Klauzula kompetencyjna zobowiązuje organy stanowiące gmin do wydawania aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Gminny samorząd terytorialny jest legitymowany do stanowienia, należących do omawianej grupy aktów prawa miejscowego tylko wówczas i w takim zakresie, który bezpośrednio wynika z treści woli

ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Upoważnienie tego rodzaju zawiera między innymi art. 12 ust 3. Ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie z którym rada gminy ustala, w drodze uchwały zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podania napojów alkoholowych. Przy czym, co wymaga podkreślenia zamieszczone w powołanym przepisie upoważnienie, nie przewiduje dla rady gminy zupełnej dowolności w określaniu zasad usytuowania na jej terenie miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych muszą bowiem pozostawać w zgodzie z ogólnymi założeniami jakie legły u podstaw uchwalenia ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (...) Swoboda gminy w zakresie tworzenia norm prawnych ustalających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest więc ograniczona przez obowiązek realizowania celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Tworzenie takich zasad, które stoją w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznaczają naruszenie prawa (..) Brak uzasadnienia nie musi być niezgodny z prawem, a na pewno nie stanowi jego istotnego naruszenia (por. wyroki NSA z 13 maja 2016 r., II OSK 242/16 i z 2 października 2019 r. II OSK 418/19). Szczególne jednak znaczenie ma uzasadnienie w przypadku uchwał o charakterze uznaniowym, do których należy zaliczyć między innymi uchwały realizujące upoważnienie ustawowe zawarte w art. 12 ust. 1, 2 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (por. wyrok NSA z 30 października 2025r. , II GSK 621/23) . Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy należy stwierdzić, że w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały powinny zostać wyjaśnione istotne powody przemawiające za określeniem:

- w § 1 ust. 1 katalogu obiektów, których usytuowanie na nieruchomości powoduje, że nie mogą być na niej usytuowane miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych
- w § 1 ust 2 katalogu obiektów, w których nie mogą być usytuowane miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych
- w § 1 ust 3 katalogu miejsc, w których nie mogą być usytuowane miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych
- w § 1 ust. 4 katalogu obiektów, których usytuowanie na nieruchomości powoduje, że na graniczących z nią nieruchomościach nie mogą być usytuowane miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych
- w § 1 ust. 5 wyłączeń od ograniczenia, o którym mowa w § 1 ust. 4 z uwagi na odległość od budynków wskazanych w § 1 ust. 4 pkt 1 – 5 oraz sposobu dokonywania pomiaru.

Dalej za Sądem: Powody te powinny być rzetelnie umotywowane z wykazaniem, że realizowany jest obowiązek ograniczenia dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. Co istotne w sprawie brak jest dokumentacji pozwalającej dokonać sądowej merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały, która pozwalałaby stwierdzić czy przyjęte w uchwale (w § 1 ust. 5) odległości liczone w sposób wskazany w uchwale są wystarczające do spełnienia celów ustawy. Nie jest jasne, dlaczego wprowadzone w zaskarżonej uchwale ograniczenia w ogóle nie dotyczą nieruchomości, na których znajdują się szkoły ponadpodstawowe, na których znajdują się szkoły. W ocenie sądu regulacje zawarte w § 1 zaskarżonej uchwały umożliwiają usytuowanie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w bliskim sąsiedztwie obiektów chronionych a nawet z nimi graniczenie. Nie ulega wątpliwości, że regulacja ta nie stanowi należytego ograniczenia dostępności do alkoholu zwłaszcza dla osób małoletnich. Nie stwarza także warunków motywacyjnych do powstrzymania się od jego spożycia. Innymi słowy nie realizuje ona celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Dalej Sąd stwierdził, iż z protokołów posiedzeń rad osiedli nie wynika, aby radni jednostek pomocniczych zostali zapoznani z uzasadnieniem projektu uchwały. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej uchwały, zostało ono sporządzone już po zasięgnięciu opinii jednostek pomocniczych.

Sąd wskazał, iż Prokurator również trafnie zarzucił, że przepis § 2 zaskarżonej uchwały wydano z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 12 ust 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, która upoważnia organ gminy do ustalenia „zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych”. Upoważnienie to nie obejmuje bowiem określenia warunków sprzedaży napojów alkoholowych co należy do materii ustawowej. Organ gminy nie jest zatem uprawniony do definiowania na tej podstawie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. (...) Nie można też określać wymogów dla pomieszczeń, w których ma być prowadzona taka sprzedaż, gdyż, leży to w gestii ustawodawcy (por wyrok WSA w Gliwicach z 22 stycznia 2019 r., III SA/GI 1267/18, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 maja 2019 r., II SA/Go 251/19 i z 7 lutego 2019 r., II SA/Go 874/18 i wyrok WSA w Krakowie z 6 grudnia 2018 r., III SA/Kr 1079/18). Dodatkowo w § 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały definiując ogródek piwny jako „miejsce sprzedaży i podawania napojów alkoholowych zawierających do 4,5 % alkoholu oraz piwa przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, służące do świadczenia usług gastronomicznych, wydzielone konstrukcyjnie z otoczenia, utworzone zgodnie z opinią

urbanistyczną właściwego Urzędu Miasta Zgierza, funkcjonujące od 1 kwietnia do 31 października, czynne od godz. 8.00 do godz. 22.00, a w soboty i dni przedświąteczne do godz. 23 00” w rzeczywistości reguluje nie tylko warunki architektoniczne, jakim powinien odpowiadać, lecz także sposób jego funkcjonowania. Stanowi to przekroczenie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Uzasadnienie zarzutów kasacyjnych

Sąd rozpoznając skargę Prokuratora zastosował najdalej idącą sankcję a mianowicie na podstawie art. 147 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czyli stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Zgierza z dnia 28 czerwca 2018 roku – wyrok stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki *ex tunc*¹.

Analizując przesłanki, którymi kierował się Sąd rozpoznając sprawę wyraźnie dostrzegalny jest fakt, iż nawet według sądu nie doszło do istotnych naruszeń prawa (analogicznie do art. 156 k.p.a.) lecz doszło do szeregu pobocznych naruszeń (głównie w zakresie redakcji uzasadnienia zaskarżonej uchwały, które według Sądu determinowały konieczność stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w miejsce organu nadzorczego czyli Wojewody Łódzkiego. Dostrzegalne jest tym samym pierwsze naruszenie Sądu a mianowicie brak ograniczenia się jedynie do wydania wyroku uwzględniającego skargę, w którym wskazuje Sąd, że zaskarżony akt został wydany z naruszeniem prawa².

¹ Uwzględnienie skargi na akt organów gmin, powiatów, województw oraz związków gmin i związków powiatów następuje w wyroku stwierdzającym nieważność aktu w całości lub w części (art. 147 § 1). Przepis ten pozostaje w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w., stosownie do których nieważna jest uchwała (a na szczeblu gminy również zarządzenie) organu jednostki samorządu terytorialnego „sprzeczna z prawem”. Wyrok stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki *ex tunc*, a więc oznacza, że przedmiotowy akt nie wywoływał skutków prawnych od dnia jego wydania [por. również wyrok NSA z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6; wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 1776/06, LEX nr 327767, oraz Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Sam. Ter. 2001, nr 1–2, s. 101, i P. Chmielnicki (w:) P. Chmielnicki (red.) i in., *Komentarz do u.s.g. ...*, s. 902].

² Podobnie jak organ nadzoru, również sąd administracyjny w przypadku stwierdzenia „nieistotnych” wad takiego aktu – mimo braku *expressis verbis* postanowienia w tym zakresie w art. 147 § 1 – na podstawie art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w. wydaje **wyrok uwzględniający skargę, w którym wskazuje, że zaskarżony akt został wydany z naruszeniem prawa**. Wyrok wydany na podstawie art. 91 ust. 4 u.s.g. (art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w.) nie pozbawia mocy obowiązującej zaskarżonego aktu (por. T. Woś, „Nowa” regulacja..., część II, s. 49, i wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., II OSK 1527/08, Wspólnota 2009, nr 14, s. 29).

Analizując samo orzeczenie Sądu dostrzec w nim należy dość intensywną nieostrość w stosunku do niezwykle szeroko przedstawionej argumentacji w ramach „odpowiedzi na skargę”, brak odniesienia się do konkretnych zarzutów w stosunku do skargi Prokuratora, wreszcie sama redakcja uzasadnienia przypomina bardziej akademicką dyskusję w zakresie negatywnych skutków spożywania alkoholu w mieście (czemu w sposób oczywisty Skarżący kasacyjnie nie zaprzecza) niż ocenę obowiązujących regulacji wynikających z ustawy o samorządzie gminnym czy ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Sam Sąd wskazał, iż stosując w stosunku do zaskarżonej uchwały sankcję wynikającą z art. 147 p.p.s.a nie musi dojść do istotnego naruszenia prawa tym niemniej Skarżący kasacyjnie uznaje, iż zarzuty natury redakcyjnej Sądu w stosunku do uzasadnienia są w ocenie Skarżącego kasacyjnie zbyt krzywdzącą dla Miasta Zgierza oceną.

Jednocześnie, co Skarżący kasacyjnie sygnalizował w treści swej odpowiedzi na skargę do WSA powołał się na niezwykle ważne rozstrzygnięcie sprawa a mianowicie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2025 roku - sygn. akt II GSK 474/25, wskazujący, 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 zaczeponym 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 (...)³.

zarzut a)

Podkreślić należy, 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, bowiem przed procedowaniem uchwały przed Radą Miasta Zgierza zasięgnięto opinii jednostek pomocniczych miasta Zgierza, jak i Dowódcy Garnizonu Jednostki

³ Rada Miasta tak też uczyniła o czym szerzej w treści skargi kasacyjnej

Wojskowej 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 (o którym to potencjalnym naruszeniu szczegółowo wypowiadał się Prokurator w ramach złożonej skargi), **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.**

Wojewoda Łódzki co podkreślił Sąd w jakikolwiek sposób nie zakwestionował uchwały z dnia 28 czerwca 2018 roku, nie stwierdził jej nieważności ani nawet nie ograniczył się Wojewoda Łódzki do wskazania, iż doszło do naruszenia nieistotnego, którego skutkiem nie będzie wyeliminowanie aktu z obiegu prawnego.⁴

⁴ Naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073).

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 powieli 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 mogłyby 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.

zarzut b)

Odnosząc się do zawartego zarzutu kasacyjnego **wyraźnie 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 zaczerpionym 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).

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.**

zarzut c)

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 zaczeponym 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;

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 Prokuratury (z pierwotnej skargi do WSA), 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 osiągnięcie „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).

Artykuł 7 Konstytucji⁵ stanowi ważną dyrektywę interpretacyjną, która zakazuje rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych (zob. TK – [K 20/01](#)) i domniemywania kompetencji organów władzy publicznej (zob. TK – Ts 216/04; podobnie MS, t. I, s. 305). Ten ostatni zakaz wyklucza działania organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo⁶. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w innych przepisach prawa odnoszących się do innych czy nawet podobnych regulacji w ramach przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji (WSA w Łodzi – [II SA/Łd 203/21](#)). Warto zauważyć, że wobec obywatela obowiązuje zasada odwrotna, ponieważ może on czynić wszystko to, czego prawo mu nie zakazuje. Artykuł 7 jest również wskazywany jako źródło domniemania legalności działania organów władzy publicznej (zob. LG II, t. I, s. 255), którego szczególnym przypadkiem jest domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją (domniemanie konstytucyjności ustawy). To ostatnie domniemanie wywodzone jest głównie z [art. 8](#) Konstytucji, który względem art. 7 ma w tym zakresie bardziej szczegółowy charakter.

zarzut d)

⁵ W połączeniu z art.2 Konstytucji – przyp r.pr. Maciej Nowak

⁶ W przedmiotowej sprawie Rada Miasta Zgierza nie przypisała sobie jakichkolwiek dodatkowych kompetencji, przedmiotowa uchwała jest kontynuacją uchwały z 2003 roku

W Konstytucji, a także w innych aktach prawnych, w tym również w ustawie o samorządzie gminnym, nie określono w wyraźny sposób formy dla wszystkich rozstrzygnięć podejmowanych przez radę gminy. Konstytucja, ustanawiając w art. 184 zdanie drugie kompetencję Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych do badania zgodności z prawem aktów normatywnych tworzonych przez organy samorządu terytorialnego, określa je mianem uchwał. Przepis art. 184 zdanie drugie Konstytucji nie rozstrzyga jednak jednoznacznie kwestii formy efektów działalności prawodawczej rady gminy⁷⁸. Kwestię tę częściowo rozstrzyga art. 41 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że akty prawa miejscowego są podejmowane przez radę gminy w formie uchwał⁷.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie prezentowane są niejednokrotnie stanowiska wskazujące na bezwzględną potrzebę uzasadnienia projektu uchwały rady gminy. Wprawdzie nie ma przepisu ustawy, który *expressis verbis* uzależniałby ważność uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego od dołączania uzasadnień projektów, niemniej w przypadku aktu prawa miejscowego obowiązek samego uzasadniania wynika z § 131 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁸ (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Brak jakiegokolwiek uzasadnienia projektu aktu prawa miejscowego skutkować może stwierdzeniem nieważności uchwały (zob. A. Rzetecka-Gil, *Zgoda ...*, s. 76; wyrok NSA z 15 grudnia 2005 r., II OSK 1124/2005, LexisNexis nr 394568; wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/2006, LexisNexis nr 1111682; wyrok WSA we Wrocławiu z 30 sierpnia 2006 r., III SA/Wr 197/2006, LexisNexis nr 1270517; wyrok WSA w Lublinie z 26 listopada 2009 r., III SA/Lu 337/2009, LexisNexis nr 2215019).

Wobec powyższego przedmiotowa uchwała nawet przy założeniu braku jakiegokolwiek uzasadnienia nie skutkowałaby koniecznością stwierdzenia jej nieważności. Do projektu Uchwały podczas obrad Komisji Rady Miasta Zgierza, jak również podczas obrad całej Rady, a nie wniesiono żadnych zmian w tym zakresie – zatem należy uznać, iż katalog tych miejsc jak i uzasadnienie uchwały nie budziło wątpliwości zarówno

⁷ Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym opublikowano WKP 2022.

⁸ Co też Rada Miasta Zgierza uczyniła w porozumieniu ze służbami prawnymi Wojewody Łódzkiego

Rady Miasta jak i Radnych Jednostek Pomocniczych. Dodatkowo było odpowiednie kworum podczas sesji Rady Miasta, które potwierdzało legalność jej podjęcia.

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.

Zarzut e) i f)

W związku z podobnym merytorycznym uzasadnieniem Skarżąca kasacyjnie powyższe zarzuty opisze jednocześnie.

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 — warunków konstrukcyjnych punktu sprzedaży określonych w uzasadnieniu przez skarżącego jako „warunki architektoniczne”** (a tym bardziej „Wymogów pomieszczenia” - **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 Miasta 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 - 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.

Należy dodać, iż powyższe kwestie znalazły swoje odzwierciedlenie również w **najnowszym orzecznictwie 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 – co właśnie Rada Miasta wzięła 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.

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 powieli 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.

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 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 „uchylenia 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 kwalifikowany 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.**

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 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.

Rada Miasta Zgierza uchwalając zaskarżoną uchwałę nie dopuściła się naruszenia art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, poprzez zawarcie w § 2 pkt 3 regulacji dotyczącej rzekomo warunków konstrukcyjnych, w tym odniesienia do bliżej nieokreślonej opinii urbanistycznej (...).

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, 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 Sądu, 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.

Zarzut g)

Zgodnie z Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 16 lipca 2025 roku sygn. akt II SA/Ke 242/25 Lex nr 3897975 *Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest jej istotna sprzeczność z prawem. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych,*

można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich 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.

Jednocześnie ust. 4 art. 91 u.s.g. i ust. 4 art. 79 u.s.p. oraz ust. 5 art. 82 u.s.w. stanowią, że „w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa”. Oznacza to, że przesłanki nieważności aktów organów gmin, powiatów, województw oraz związków gmin i związków powiatów nie pokrywają się z przyczynami nieważności decyzji i postanowień z art. 156 § 1 k.p.a. i na podstawie argumentacji *a contrario* do postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w. należy przyjąć, że **każde „istotne naruszenie prawa” aktem organów gmin, powiatów, województw oraz związków gmin i związków powiatów oznacza ich nieważność.**

Biorąc pod uwagę każdy aspekt sprawy zarówno ujęty w treści skargi do WSA przez Prokuraturę jak i ujęty w samym uzasadnieniu Sądu skonfrontowany z zarzutami ujętymi w treści niniejszej skargi nie może dawać podstawy, iż doszło do istotnej sprzeczności z prawem na co de facto powoływał się sam Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznając treść skargi. Nie doszło tym samym do naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawa prawna uchwały była zgodna z prawem wreszcie wszelkie przepisy prawa materialnego zostały uwzględnione⁹.

Samo 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

⁹ Woś Tadeusz (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI

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, uważam 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.

Załącznik:

Uchwała Rady Miasta Zgierza nr.....z dnia 26 marca 2026 roku

Pełnomocnictwo

Wpis sądowy

Odpis skargi

UZASADNIENIE

Z uwagi na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 lutego 2026 roku, uwzględniający skargę Prokuratora Rejonowego w Zgierzu 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 zachodzi konieczność złożenia środka odwoławczego w postaci skargi kasacyjnej, która stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały.


PREZYDENT
MIASTA ZGIERZA
Przemysław Staniszewski