



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH
Bednarz, Mulewska, Strzyżewski s.c.
07-410 Ostrołęka, ul. Kościuszki 3 lok.4
tel./fax. (0 29) 761-20-55 e-mail: kancelaria@os.home.pl

872.2025.4

8

1

Ostrołęka, dnia 18 września 2025r.

Naczelny Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Bođuena 3/5, 00-011 Warszawa

za pośrednictwem:

Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Warszawie
Wydział V
ul. Pankiewicza 5, 00-696 Warszawa

Skarżący: Rada Gminy Czerwin
pl. Tysiąclecia 1, 07-407 Czerwin
reprezentowana przez:
r. pr. Marka Jacka Bednarza
Kancelaria Radców Prawnych
Bednarz, Mulewska, Strzyżewski s.c.
ul. Kościuszki 3/4, 07-410 Ostrołęka

Uczestnik postępowania:
Prokurator Prokuratury Rejonowej w
Ostrołęce
ul. Rejtana 4, 07-410 Ostrołęka

Sygn. akt: V SA/Wa 3505/24

SKARGA KASACYJNA

Działając w imieniu i na rzecz skarżącego – na podstawie pełnomocnictwa, którego odpis załączam do akty sprawy, zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2025r., sygn. akt: V SA/Wa 3505/24 stwierdzający nieważność uchwały Rady Gminy Czerwin z dnia 7 września 2018r. Nr XLVI/35/18 w przedmiocie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Zaskarżonemu wyrokowi na podstawie art. 174 pkt 1) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym, zarzucam:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. przepisu art. 1 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982r. (Dz.U. z 2023r., poz. 2151) polegające na ich błędnej wykładni, która w konsekwencji doprowadziła do nieprawidłowego ustalenia, iż kryterium geograficzne w postaci odległości punktu sprzedaży alkoholu od obiektów chronionych jest jednym z głównych sposobów realizacji postulatów ustawowych, podczas gdy powołane wyżej przepisy obejmują ogólne zadania, postulaty i aprobowane przez ustawodawcę działania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, z których nie można wywodzić, iż przyjęcie kryterium geograficznego odległości np. 20 metrów od obiektu chronionego nie spowoduje efektywnego (a nie tylko iluzorycznego) realizowania postulatu ograniczenia dostępności alkoholu,
2. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982r., (Dz.U. z 2023r., poz. 2151), poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że wskazanie przez organ gminy obiektów chronionych i minimalnych odległości, w jakich od tych obiektów mogą być usytuowane punkty sprzedaży i podawania napojów alkoholowych - co miało miejsce w rozpoznawanej sprawie - oznacza działanie nieprawidłowe nie pozwalające na realizację celu ustawy, tj. ograniczenia dostępności alkoholu, w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu winna doprowadzić do uznania, że ustalenie 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,
3. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982r., (Dz.U. z 2023r., poz. 2151), polegające na błędnym uznaniu przez Sąd I instancji, że skarżący rzekomo dopuścił się istotnego naruszenia wyżej wskazanego przepisu, polegającego na faktycznym braku uzasadnienia zaskarżonej uchwały, z którego nie można było wywnioskować jakimi motywami kierowała się Rada Gminy Czerwin przy jej podejmowaniu, w sytuacji gdy prawidłowa ocena całości dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, tj. nie tylko samej uchwały ale również dokumentów dotyczących okoliczności jej podjęcia, powinny zostać poddane przez Sąd I instancji ocenie w procesie ustalania motywów, którymi kierowała się Rada Gminy Czerwin przy ustalaniu zasad usytuowania punktów sprzedaży alkoholu w stosunku do obiektów chronionych.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie,
2. zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Na podstawie art. 176 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym, wnoszę o rozpoznanie niniejszej skargi na rozprawie.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 lipca 2025r. wydanym w sprawie o sygn. akt: V SA/Wa 3505/24 stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Czerwin z dnia 7 września 2018r. Nr XLVI/35/18 w przedmiocie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Podstawą do wydania wyżej wskazanego wyroku było stwierdzenie przez Sąd I instancji, że przyjęta w zaskarżonej uchwale Rady Gminy Czerwin odległość 20 metrów liczona jako odległość od punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych do obiektów chronionych, nie pozwala na spełnienie głównych celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982r., jakimi są ograniczenie dostępności alkoholu i motywowanie obywateli do powstrzymywania się od jego spożywania. Nadto Sąd I instancji stwierdził, że samodzielną i kolejną podstawą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały było jej uzasadnienie, z którego zdaniem Sądu I instancji nie można było wywnioskować jakimi motywami kierowała się Rada Gminy Czerwin przy jej podejmowaniu.

Rada Gminy Czerwin ocenia zarzuty dotyczące uchwały Rady Gminy Czerwin z dnia 7 września 2018r. Nr XLVI/35/18 za w całości niezasadne.

W ocenie Rady Gminy Czerwin § 3 Uchwały nie narusza w żaden sposób art. 12 ust. 3 w zw. z art. 1 i art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W ocenie skarżącej nieostre, niezdefiniowane ustawowo pojęcia, którymi posłużył się ustawodawca w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, nie nakładają na organ stanowiący gminy obowiązku doprecyzowania tak odległości pomiędzy miejscami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jak i sposobu mierzenia tej odległości. Zdaniem Rady Gminy Czerwin przysługujący jednostce samorządu terytorialnego zakres samodzielności w ramach wykonywanych zadań własnych upoważnia ją przy ustalaniu zasad lokalizacji miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych do uwzględnienia – obok celu ustawy o wychowaniu w trzeźwości – również istniejących na terenie Gminy warunków urbanistycznych oraz interesów lokalnej społeczności, przedsiębiorców prowadzących na terenie gminy działalność gospodarczą, w tym w zakresie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Ustalona przez Radę Gminy Czerwin minimalna odległość 20 metrów stanowi rozsądne wyważenie interesów lokalnych przedsiębiorców już prowadzących działalność w zakresie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a jednocześnie zapobiega lokalizowaniu w pobliżu obiektów chronionych nowych punktów sprzedaży w odległości mniejszej niż dotychczasowa.

Należy zwrócić uwagę, że zawarte w ustawie z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, upoważnienie dla rady gminy ma charakter ogólny. Określa ono jedynie organ wyposażony w kompetencję prawotwórczą oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania. Poza wskazanym powyżej odwołaniem do kryterium konieczności dostosowania do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, ustawowe upoważnienie nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego, a więc precyzyjnych wskazań dotyczących treści uchwał podejmowanych na podstawie tego upoważnienia ustawowego. Taka konstrukcja nie oznacza jednak uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne jest bowiem instytucją prawną odnoszącą się do stosowania prawa administracyjnego, a więc do wydawania przez administrację aktów stosowania prawa (decyzji administracyjnych), a nie do aktów stanowienia prawa. Uznanie administracyjne oznacza pozostawioną przez ustawodawcę na ostatnim etapie stosowania prawa (po wykładni i subsumpcji) możliwość dokonania wyboru rozstrzygnięcia spośród wskazanych w ustawie. Natomiast pozostawiona przez ustawodawcę w analizowanym upoważnieniu ustawowym swoboda w ustaleniu przez organ samorządu terytorialnego treści aktu prawa miejscowego jest przejawem przyznanej konstytucyjnie samorządowi terytorialnemu samodzielności (art. 16 ust. 2, art. 163 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), w tym samodzielności w stanowieniu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP).

Przyznana samorządowi terytorialnemu samodzielność prawotwórcza nie oznacza wprawdzie dla samorządu terytorialnego autonomii. Akty prawa miejscowego są aktami podustawowymi, wykonawczymi do ustaw, na podstawie których są stanowione. Muszą one zatem być zgodne z ustawami, na podstawie których są stanowione. A zatem ustalone w zaskarżonej uchwale – będącej aktem wykonawczym do ustawy o wychowaniu w trzeźwości – zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, muszą "wykonywać" tę ustawę, pozostając w zgodzie z jej treścią i celem. **Brak w upoważnieniu ustawowym szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu i ograniczenie się tylko do wskazania ogólnej dyrektywy co do sposobu ustalania zasad usytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie oznacza dowolności organu gminy w stanowieniu prawa miejscowego. Konsekwencją braku szczegółowych wytycznych jest natomiast to, że granice władztwa prawotwórczego w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego określających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wyznaczają nie szczegółowe wytyczne ustawy (bo tych nie ma), lecz ogólnie określone cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a także konstytucyjne zasady: legalności (art. 7 Konstytucji RP), samodzielności samorządu terytorialnego (art. 163) i stanowienia prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP).**

Uwzględniając przy kontroli legalności zaskarżonej uchwały powyższe założenia konstytucyjne dotyczące przyznanego zakresu samodzielności w stanowieniu prawa

miejscowego oraz ustrojowej pozycji zdecentralizowanego samorządu, a także fakt, że powierzone organom gminy zadania w zakresie podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych i profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych są zadaniami własnymi gminy (art. 41 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), należy uznać, że nie jest zgodny z prawem sformułowany przez Sąd I instancji pogląd o istotnym naruszeniu prawa przez zaskarżoną uchwałę. Nie jest bowiem prawidłowa dokonana w tej sprawie ocena, że wskazanie usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w odległości nie mniejszej niż 20 m od obiektów chronionych rzekomo kłóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu oraz że przyjęta przez Radę Gminy Czerwin odległość w żaden sposób nie ogranicza dostępności do alkoholu i nie tworzy warunków chociażby motywujących do powstrzymania się od jego spożywania.

Oceniając, czy w niniejszym przypadku Rada Gminy Czerwin wykroczyła poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i tym samym dopuściła się istotnego naruszenia tego przepisu, podkreślić na wstępie należy, że 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 (por. wyrok NSA z 17 maja 2018 r. sygn. akt II GSK 2934/16 oraz wyrok NSA z 25 lutego 2020 r., sygn. akt II GSK 1440/19; te i kolejne cytowane orzeczenia dostępne w Internecie w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). 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. wyrok NSA z 17 maja 2018 r., sygn. akt II GSK 3190/16). Należy zatem uznać, że 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 rozpoznawanej sprawie – oznacza działanie prawidłowo 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.

Uwzględniając powyższe kryteria nie może być uznane za zasadne stwierdzenie wyrażonego przez Sąd I instancji, że przyjęta przez Radę Gminy Czerwin odległość punktów sprzedaży od obiektów chronionych rzekomo nie ogranicza dostępności

alkoholu oraz że rzekomo klóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu. Takie stwierdzenie byłoby zasadne tylko w przypadku, gdyby Rada Gminy Czerwin w ogóle nie wprowadziła żadnych ograniczeń, albo gdyby wykazano w tej sprawie, że wprowadzone ograniczenia są jedynie pozorne, bo nie jest możliwy do zrealizowania żaden stan faktyczny, w którym wprowadzone ograniczenia mogłyby być skuteczne. W niniejszej sprawie nie poparto żadnymi konkretnymi argumentami zasadności dokonanej oceny, że wprowadzona przez organ samorządu terytorialnego, w ramach przyznanej mu swobody prawotwórczej, regulacja zmierzająca do realizacji celu ustawy tj. ograniczenia dostępności alkoholu poprzez wprowadzenie minimalnej odległości sytuowania punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od miejsc chronionych, wykracza poza zakres przyznanej samorządowi samodzielności. Samo aprioryczne założenie, że odległość 20 m jest niewystarczająca, nie może stanowić podstawy prawnej dla zakwestionowania zgodności z upoważnieniem ustawowym tego aktu prawa miejscowego organu samorządu terytorialnego. Zarzucana przez Sąd I instancji zbyt bliska odległość pomiędzy obiektami jest niedookreślona, nacechowana subiektywizmem, sformułowana bowiem została w całkowitym oderwaniu od uwarunkowań społecznych i urbanistycznych konkretnej gminy. W uzasadnieniu wyroku Sądu I instancji nie podjęto próby wykazania, że w tej sprawie istnieje ścisły i bezpośredni związek pomiędzy wielkością spożycia napojów alkoholowych a dostępnością tych napojów, oceniany wyłącznie na podstawie odległości punktów sprzedaży od obiektów uznanych przez gminę za chronione i że wprowadzenie limitu minimum 20 metrów odległości jest sprzeczne z celem ustawy. W ocenie Rady Gminy Czerwin należy zatem uznać, że przepisy wydanej na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości zaskarżonej Uchwały, określające w ramach zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych minimalną odległość 20 metrów pomiędzy punktami sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a wskazanymi w Uchwale obiektami chronionymi, nie są sprzeczne z celem regulacji wynikającym z przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości tj. ograniczaniem spożycia napojów alkoholowych w tej gminie.

W dalszej kolejności Rada Gminy Czerwin nie może się zgodzić z zarzutem, zgodnie z którym wystarczającą i samodzielną podstawą do stwierdzenia nieważności Uchwały było rzekomo nienależyte sporządzenie przez organ stanowiący gminy uzasadnienia do Uchwały, którego treść rzekomo nie zawiera rzeczowego i logicznego odniesienia do przesłanek, jakimi kierowała się Rada Gminy wyznaczając zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych na terenie Gminy. W ocenie organu wyżej sformułowany zarzut jest niezasadny, ponieważ ustalenie motywów, jakimi kierował się dany organ jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwały, może zostać przeprowadzone na podstawie informacji pochodzących z innego źródła niż uzasadnienie uchwały, w tym w szczególności na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy odpowiedzi na skargę.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy, analizując samą treść zaskarżonej Uchwały należy wskazać, że została ona podjęta po zasięgnięciu opinii jednostek pomocniczych Gminy Czerwin. Treść tej opinii Rada Gminy Czerwin została załączona

do akt postępowania. Była ona jednoznacznie pozytywna. Co istotne wspomniany dokument był dostępny dla wszystkich radnych na etapie przed podejmowaniem zaskarżonej Uchwały. Po zapoznaniu się przez radnych z opinią jednostek pomocniczych Gminy Czerwin nie było pytań i uwag ze strony radnych. Nie można zatem przyjąć, że uchwała została podjęta w oderwaniu od analizy warunków lokalnych (por. wyrok NSA z 2 lipca 2020 r., sygn. akt II GSK 413/20).

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.

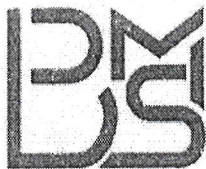
RADCA PRAWNY

[Signature]
Imię i nazwisko Radcy

Z: Os - 052

W załączeniu:

1. pełnomocnictwo
2. odpis skargi kasacyjnej,
3. akt powołania Wójta Gminy Czerwin,
4. dowód uiszczenia wpisu – 150 zł.



KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH
Bednarz, Mulewska, Strzyżewski s.c.
07-410 Ostrołęka, ul. Kościuszki 3 lok.4
tel./fax. (0 29) 761-20-55 e-mail: kancelaria@os.home.pl

Ostrołęka, dnia 17 września 2025r.

WTG.0052.55.2025

PEŁNOMOCNICTWO

Wójt Gminy Czerwin, pl. Tysiąclecia 1, 07-407 Czerwin – udziela radcom prawnym:

- **Markowi Jackowi Bednarzowi**, wpisanemu na listę radców prawnych za numerem 01-Os-852,
- **Pawłowi Warychowi**, wpisanemu na listę radców prawnych za numerem WA-13988,

z Kancelarii Radców Prawnych Bednarz, Mulewska, Strzyżewski s.c. z siedzibą w Ostrołęce – pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Gminy Czerwin w sprawie sporządzenia i złożenia skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2025r., sygn. akt: V SA/Wa 3505/24.

Niniejsze pełnomocnictwo upoważnia do sporządzenia w imieniu Rady Gminy Czerwin skargi kasacyjnej od wyroku wydanego w wyżej wskazanym postępowaniu oraz do reprezentowania Rady Gminy Czerwin przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Zgodnie z udzielonym pełnomocnictwem w imieniu Rady Gminy Czerwin mogą występować pełnomocnicy łącznie lub każdy osobno. Pełnomocnictwo upoważnia także do udzielania substytucji.

WÓJT
mgr Grzegorz Długokęcki