

Złotoryja, 30-09-2021

Barbara Zwierzyńska-Doskocz
Radna Rady Miejskiej w Złotoryi
barbara.zwierzynska@gmail.com
605490046

Burmistrz Miasta Złotoryja - Robert Pawłowski

Interpelacja (4/18/2021) w sprawie:
uzasadnień uchwał podejmowanych przez Radę Miejską

Uprzejmie proszę o każdorazowe, a nie jak dotychczas wybiórcze, umieszczanie w przygotowywanych projektach uchwał ich uzasadnień. Znacznie ułatwi to pracę Radnym a także pozwoli uniknąć niepotrzebnych dyskusji i domysłów a także ryzyka stwierdzenia nieważności danej uchwały, ponieważ brak uzasadnień, mimo braku wyraźnej podstawy prawnej w tym zakresie w przepisach samorządowych, jest sprzeczny z ogólnymi zasadami demokratycznego państwa prawa, wg których również na JST ciąży obowiązek uzasadniania wszelkich rozstrzygnięć, w tym aktów prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, dla zapewnienia przejrzystości i jawności działań oraz ułatwienia procesu decyzyjnego, uzasadnienia w miarę możliwości powinny zawierać:

- przedstawienie istniejącego stanu w dziedzinie która ma być normowana,
- wyjaśnienie potrzeb i celu podjęcia uchwały,
- podanie, czy podjęcie uchwały wymaga uprzednio zasięgnięcia opinii, uzyskania zgody lub stanowiska innego organu (organizacji, instytucji) oraz czy opinię taką (zgodę, stanowisko) uzyskano,
- wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- charakterystykę przewidywanych skutków społecznych i gospodarczych,
- skutki finansowe, związane z wejściem w życie uchwały,
- źródła finansowania.

W załączeniu przesyłam wyrok WSA w Olsztynie, który odnosi się do uchwał podejmowanych bez uzasadnienia.

Z poważaniem,

Barbara Zwierzyńska-Doskocz

II SA/OI 479/19, **Brak uzasadnienia uchwały jako istotne naruszenie prawa.** - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie

Orzeczenia sądów

Opublikowano: LEX nr 2729026

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 września 2019 r. II SA/OI 479/19 Brak uzasadnienia uchwały jako istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Janina Kosowska.

Sędziowie WSA: Tadeusz Lipiński (spr.), Bogusław Jażdżyk.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 września 2019 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Piszcu na uchwałę Rady Miejskiej w Białej Piskiej z dnia 27 września 2018 r. nr XL/303/2018 w przedmiocie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Biała Piska oraz ustalania odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych - stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1 ust. 1 i § 4.

Uzasadnienie faktyczne

Rada Miejska w Białej Piskiej podjęła w dniu 27 września 2018 r. uchwałę Nr XL/303/2018 w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Biała Piska oraz ustalenia odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych.

Prokurator Rejonowy w Piszcu zaskarżył powyższy akt w części dotyczącej § 1 ust. 1 i § 4, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części.

Prokurator zarzucił, że uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, tj. - art. 12 ust. 3 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

alkoholizmowi w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy polegające na postanowieniu w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały, że na terenie Gminy Biała Piska miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie mogą być usytuowane w odległości mniejszej niż 20 m od szkół, przedszkoli, placówek szkolno-wychowawczych, obiektów kultu religijnego, wyodrębnionych i zagospodarowanych placów zabaw dla dzieci, obiektów sportowych, plaży i kąpielisk, jednostek wojskowych, co pozostaje w oczywistej i rażącej sprzeczności z celami wskazanej ustawy, tj. koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich; - przekroczenia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 12 ust. 3 ustawy, polegające na wprowadzeniu § 4 zaskarżonej uchwały stałego zakazu sprzedaży alkoholu na terenie ciągu pieszego wokół jeziora Biała Piska podczas gdy wskazany przepis jest jako zasady rozmieszczenia miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie gminy i ich usytuowanie wobec miejsc chronionych.

W uzasadnieniu skargi prokurator wskazał, że przyjęta odległość 20 metrów od obiektów chronionych klóci się z koniecznością realizowania obowiązku ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich. Nadto nie powołano w uchwale prawidłowej podstawy prawnej dla wprowadzonego w § 4 zakazu sprzedaży alkoholu na terenie ciągu pieszego wokół jeziora.

W odpowiedzi na skargę organ gminy podniósł, że przedmiotowa uchwała była przedmiotem rozstrzygnięcia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego i Wojewoda nie miał zastrzeżeń co do zapisów kwestionowanych przez prokuratora.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.) dalej: p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Stosownie zaś do art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), dalej: u.s.g., uchwała organu gminy jest nieważna, jeżeli jest sprzeczna z prawem. Jednakże nie każda wadliwość aktu organu gminy jest podstawą do jego eliminacji z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 4 u.s.g.,

w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepis ten dotyczy wprawdzie postępowania w ramach nadzoru administracyjnego nad działalnością samorządu gminnego przejawiającą się m.in. podejmowaniem uchwał przez organ gminy, ale stanowi także wskazówkę dla sądu, jaka wadliwość, z woli ustawodawcy, uzasadnia stwierdzenie nieważności danego aktu. Nie każde naruszenie prawa będzie uzasadniało eliminację tego aktu z obrotu prawnego, gdyż

podstawą stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy są jedynie istotne naruszenia prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować jako istotne. W orzecznictwie sądów administracyjnych i w piśmiennictwie do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały należy podnieść, że akty prawa miejscowego, w szczególności uchwały rady gminy podejmowane na podstawie art. 12 ust. 1-3 ustawy, powinny posiadać uzasadnienie. **Wprawdzie, co do zasady, uregulowania u.s.g. nie wprowadzają obowiązku uzasadniania uchwał organów samorządu, jednak w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego i adresowanego do wszystkich organów władzy publicznej nakazu działania na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP) niedopuszczalne jest podejmowanie aktów władzy publicznej - w tym uchwał organów samorządu - bez ujawnienia przyczyn przemawiających za konkretnym rozstrzygnięciem** (por. np. wyrok NSA z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1170/12; z 14 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2522/12; dostępny pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej jako: "CBOSA").

Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Ponadto, obowiązek powyższy jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej, będąc zaliczanym do standardów demokratycznego państwa prawnego (np. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06, CBOSA).

Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał, że na jednostkach samorządu terytorialnego ciąży **obowiązek uzasadniania wszelkich rozstrzygnięć, w tym aktów prawa miejscowego.**

Podnieść ponadto należy, że uzasadnienie uchwały organu gminy warunkuje możliwość kontroli organów nadzoru i kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Sąd administracyjny ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego zaskarżonego rozstrzygnięcia, a to oznacza, że organ podejmujący to rozstrzygnięcie ma prawny obowiązek sporządzić takie uzasadnienie ([por.m.in.](#) wyrok NSA z 6 maja 2003 r., sygn. akt II SA/Kr 252/03; wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 716/06, CBOSA). **Szczególnie znaczenie ma uzasadnienie w przypadku uchwał o charakterze uznaniowym**, do których należy zaliczyć uchwały realizujące delegację z art. 12 ust. 1, 2 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Brak uzasadnienia uchwały, zaliczanej do uchwał podejmowanych w ramach tzw. uznania administracyjnego, stanowi w świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. istotne naruszenie procedury podejmowania uchwał, uniemożliwiające w praktyce sądowi faktyczną ocenę jej legalności. Dlatego też stanowić może podstawę do stwierdzenia jej nieważności (por. wyrok WSA w Białymstoku z 22 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 837/10, CBOSA).

Należy bowiem zauważyć, że o ile brak uzasadnienia uchwały zawsze stanowi naruszenie prawa, to może ono w niektórych przypadkach być istotnym lub nieistotnym naruszeniem prawa. W sytuacji gdy organ samorządu jest zobowiązany do wydania aktu (uchwały lub zarządzenia) i podstawę oraz treść tego aktu determinuje przepis ustawy, wówczas brak uzasadnienia nie stanowi wady istotnej. Natomiast, **jeżeli organ samorządu działa w zakresie możliwości wyboru różnych sposobów wykonania danego zadania publicznego, wybór konkretnego sposobu załatwiania danych spraw musi wynikać z uzasadnienia.**

W rozpoznawanej sprawie Rada Miejska decydowała m.in. o zasadach usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Brak jest jednak jakiegokolwiek uzasadnienia zaskarżonej uchwały. Tymczasem w uzasadnieniu badanej uchwały powinny zostać wskazane istotne powody przemawiające za wprowadzeniem odległości punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych od niektórych obiektów chronionych, szczególnie tak niewielkiej jak 20 metrów. Powody te winny być rzetelnie umotywowane, ze wykazaniem, że realizowany jest obowiązek ograniczania dostępności do alkoholu, w szczególności w stosunku do osób nieletnich.

Podobnie rzecz się przedstawia z wprowadzeniem zakazu sprzedaży, podawania, spożywania i wnoszenia napojów alkoholowych na terenie ciągu pieszego wokół jeziora Biała Piska, tj. zapisu z § 4 zaskarżonej uchwały. Zdziwienie natomiast budzić może wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w odległości 20 metrów od jednostek wojskowych, Rada Gminy również i w tym przypadku w żadnym stopniu nie wyjaśniła dlaczego taki zakaz wprowadziła, ani tego dlaczego uznała za dopuszczalną sprzedaż alkoholi w odległości 20 metrów od innych zakładów pracy.

Zauważyć trzeba również, że projekt uchwały posiada uzasadnienie, jednak jest to uzasadnienie bardzo lakoniczne i nigdy nie może zastąpić właściwego uzasadnienia uchwały. Dopiero bowiem uchwała jako akt prawa miejscowego podjęty przez właściwy organ, ma charakter wiążący. Projekt uchwały nie ma natomiast takiej mocy.

Tym samym skoro z uzasadnienia uchwały nie wynika, jakimi wartościami lub celami kierowała się Rada Miejska ustalając odległości miejsc sprzedaży i podawania alkoholu od obiektów chronionych, to zaskarżony przepis uchwały nie poddaje się kontroli sądowej, mimo że takiej kontroli podlega.

Natomiast nie można podzielić argumentacji skarżącego wskazującego, że zapis § 4 zaskarżonej uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe. Zgodzić się trzeba, że w uchwale nie wskazano precyzyjnie podstawy prawnej stanowiącej upoważnienie do wprowadzenia zakazu sprzedaży alkoholu, czyli nie przywołano art. 12 ust. 6 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Jednakże w dniu podjęcia uchwały takie upoważnienie ustawowe istniało. Tym samym zakres § 4 zaskarżonej uchwały faktycznie nie wykracza poza istniejące upoważnienie ustawowe i nie stanowi rażącego naruszenia prawa. Jednak, jak już podniesiono, brak jest uzasadnienia również tego unormowania uchwały.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd orzekł jak sentencji wyroku.

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.