



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 22 grudnia 2021 r.

Poz. 12185

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.314.2021

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 21 grudnia 2021 r.

dotyczy uchwały nr LVI/1756/2021 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie nadania nazwy obiektowi miejskiemu w Dzielnicy Włochy m.st. Warszawa.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 21 grudnia 2021 r.

WNP-I.4131.314.2021

**Rada m.st. Warszawy
pl. Defilad 1
00 – 901 Warszawa****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LVI/1756/2021 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 listopada 2021 r. *w sprawie nadania nazwy obiektowi miejskiemu w Dzielnicy Włochy m.st. Warszawa*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 listopada 2021 r. Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę nr LVI/1756/2021 *w sprawie nadania nazwy obiektowi miejskiemu w Dzielnicy Włochy m.st. Warszawa* (zwaną dalej „Uchwałą”). Akt został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 24 listopada 2021 r.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn.zm. – zwanej dalej „u.s.g”). Zgodnie z przywołanym przepisem do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470, z późn. zm.), a także wznoszenia pomników. W ślad za powyższą regulacją Rada m.st. Warszawy postanowiła w § 1 ust. 1 Uchwały, że drodze w Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy, zlokalizowanej po północnej stronie ulicy 1 Sierpnia, w granicach działek ewidencyjnych nr 41/1 i 43/1 w obrębie 2-04-01, nadaje się nazwę: ulica Warsowin (nazwa

skrótowa: ul. Warsowin). W uzasadnieniu do projektu aktu wskazano, iż nazwa ta została zaproponowana „w nawiązaniu do dawnych terenów działającej w bliskim sąsiedztwie od połowy lat 60. ubiegłego wieku Fabryki Win i Miodów Pitnych „Warsowin””, przytaczając dalej za Encyklopedią Warszawy PWN informację: „Warsowin, Stołeczne Zakłady Winiarsko Spożywcze „Warsowin”, powstałe 1954 z upaństwowionych drobnych wytwórni prywatnych m.in. miodowni firmy K.Mieszkowski; w skład W. wchodzi 6 zakładów produkcyjnych oraz baza remontowa; największe zakłady produkcyjne mieszczą się przy ul. Żelaznej i 1 Sierpnia; W. produkuje wina i napoje bezalkoholowe”.

W każdym przypadku Rada m.st. Warszawy w działalności uchwałodawczej związana jest zasadą wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, który wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W literaturze¹ wskazuje się, że wskazany przepis wyraża w istocie dwie zasady: legalizmu wymagającego działania na podstawie prawa oraz praworządności wymagającej przestrzegania prawa. Mając na uwadze zasadę legalizmu nie ulega wątpliwości – i nie jest to przez organ nadzoru kwestionowane – iż Radzie m.st. Warszawy przysługiwała kompetencja wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. do nadania nazwy drodze objętej Uchwałą. Organ ten nie przekroczył zatem ustawowego upoważnienia. Jednakże podjęcie Uchwały, na podstawie której dokonuje się wyboru konkretnej nazwy, musi jednocześnie nastąpić z poszanowaniem wszystkich innych norm zawartych w aktach powszechnie obowiązujących zaliczanych przez art. 87 Konstytucji RP do źródeł prawa, dotyczących działalności samorządu (na co wskazuje zasada praworządności). Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń, odnosząc się do szerszego pojęcia organów władzy publicznej, którymi bez wątpienia są także organy jednostki samorządu terytorialnego: *"Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to powinność organu władzy publicznej przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki (por. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47,*

¹ za: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016

*pkt III.6 i cytowana tam literatura)*². Powyższe koresponduje z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Nadanie więc przez Radę m.st. Warszawy konkretnej nazwy obiektowi miejskiemu, w tym przypadku ulicy, nie może pozostać w sprzeczności z żadną inną normą zobowiązującą gminę do określonego działania.

Informacje ujęte w uzasadnieniu projektu Uchwały mające wskazywać na motywację wyboru dla ulicy nazwy „Warsowin” powołują się jedynie na fakt umiejscowienia od połowy lat 60-tych ubiegłego wieku w bliskim sąsiedztwie tego rejonu Fabryki Win i Miodów Pitnych „Warsowin”. Dalsza notka ma charakter encyklopedyczny. Tak doniosłe wyróżnienie podmiotu poprzez nadanie jego nazwy jednemu z obiektów miejskich, uzasadnione lokalizacją i przedmiotem jego działalności, musi być ocenione w kontekście założeń i celów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 – zwanej dalej „u.a.” lub „ustawą”) oraz zadań przypisanych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego. Pomimo uchwalenia ustawy w poprzednim okresie ustrojowym i zmiany społecznego systemu wartości, w aktualnym orzecznictwie nadal się podkreśla konieczność ograniczenia swobody uchwałodawczej gminy na rzecz realizacji celów określonych w ustawie. Stanowisko takie wyrażane jest przede wszystkim na tle uchwał określających zasady usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, jednakże nie można mu odmówić charakteru uniwersalnego. Tak przykładowo w wyroku WSA w Lublinie z dnia 19 czerwca 2012 r.³ zwrócono uwagę, że należy uwzględniać konieczność ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gwarantowanej przepisami Konstytucji (art. 15, 16, 165 Konstytucji RP) i wiążących Polskę umów międzynarodowych (art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, podpisanej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.; Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.). Jednakże z drugiej strony nie mniej cennymi wartościami, do jakich realizacji są zobowiązane organy władzy publicznej, jest konieczność ochrony społeczeństwa, w tym zwłaszcza dzieci i młodzieży przed negatywnymi następstwami nadmiernego spożycia alkoholu, a zatem uwarunkowania związane z ochroną zdrowia publicznego (art. 31 ust. 3, art. 68 Konstytucji RP). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest nieograniczona. Autonomia tych władz realizowana jest w granicach wyznaczonych prawem. Sąd ten, ale także szereg innych, co świadczy

² postanowienie TK z 4.10.2011 r., P 9/11, OTK-A 2011, Nr 8, poz. 86 – za: *M. Saffjan, L. Bosek (red.)*, Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016

³ wyrok WSA w Lublinie z dnia 19.06.2012 r., III SA/Lu 245/12, Legalis nr 519776 (prawomocny)

o utrwaleniu stanowiska w tej mierze, kwestionował postanowienia skarżonych uchwał argumentując, iż swoboda uchwałodawcza gminy ograniczona jest koniecznością realizacji celów i zadań publicznych, określonych w preambule oraz art. 1 i 2 u.a.⁴

Już w preambule ustawy ustawodawca wskazał główne założenie aktu stwierdzając, że życie obywateli w trzeźwości jest niezbędnym warunkiem moralnego i materialnego dobra Narodu. Jak wynika zaś z art. 1 ustawy założenie to organy jednostek samorządu terytorialnego powinny realizować poprzez podejmowanie działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy (ust. 1). Nie mniej ważne jest popieranie przez te organy tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest m.in. krzewienie trzeźwości i abstynencji, jak również zapewnienie warunków sprzyjających działaniom tych organizacji (ust. 2). Z art. 2 ust. 1 ustawy wynika z kolei, że zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności przez: tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymywanie się od spożywania alkoholu (pkt 1) czy działalność wychowawczą i informacyjną (pkt 2).

W wyroku NSA z dnia 6 listopada 2020 r.⁵ zaakcentowano, że *„[j]eśli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania nie zmierzające do realizacji tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej. Takie działania zatem podlegają weryfikacji sądowej. Nie jest to wtedy kontrola celowości, ale kontrola legalności, gdyż akt nie jest weryfikowany z punktu widzenia celów pozaprawnych, ale z punktu widzenia celu wyraźnie wyznaczonego w ustawie, będącej jego podstawą prawną. Jeśli taki akt nie pozwala na realizację celu wyrażonego w jego podstawie prawnej, to jest on nie tylko "niecelowy", ale również sprzeczny z ustawą (por. wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1995 r., SA/Kr 2937/94 z akceptującą w tej części glosą M. Mincer-Jaśkowskiej,*

⁴ np.: wyrok NSA z dnia 6.11.2020 r., II GSK 296/20, Legalis nr 2507729; wyrok NSA z dnia 24.09.2020 r., II GSK 646/20, Legalis nr 2510825; wyrok NSA z dnia 10.03.2020 r., II GSK 1508/19, Legalis nr 2420214; wyrok NSA z dnia 10.12.2019 r., II GSK 1178/19, Legalis nr 2284458; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16.07.2020 r., II SA/OI 73/20, Legalis nr 2417546 (prawomocny); wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.02.2020 r., III SA/Łd 1028, Legalis nr 2284983 (prawomocny); wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30.01.2019 r., I SA/Bk 691/18, Legalis nr 1875924 (prawomocny); wyrok WSA w Łodzi z dnia 28.12.2017 r., III SA/Łd 755/17, Legalis nr 1731112 (prawomocny)

⁵ wyrok NSA z dnia 6.11.2020 r., II GSK 296/20, Legalis nr 2507729

OSP 1996/2/25 s. 62; wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1996 r., II SA 2792/95, Glosa 1996 r. Nr 11, poz. 30; wyrok WSA w Lublinie z 26 listopada 2009 r., III SA/Lu 337/09, CBOSA, wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2020 r., II GSK 1349/19, CBOSA)⁶. Dalej Sąd ten podkreślił, że określonym w art. 1 u.a. podstawowym celem tego aktu prawnego jest – adresowane do organów administracji rządowej i samorządowej – wymuszanie zmian w zakresie spożycia napojów alkoholowych przez jego ograniczenie i kształtowanie polityki społecznej w przedmiotowym zakresie według określonego art. 2 ust. 1 pkt 1 – 8 ustawy wzorca zadaniowego mającego kompleksowy i strategiczny charakter⁷.

W kontekście Uchwały należy wskazać, że wśród działań wymienionych przez ustawodawcę wymieniono m.in. tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu (pkt 1) czy działalność wychowawczą i informacyjną (pkt 2). Celem ustawy nie jest zatem tylko przeciwdziałanie wzrostowi sprzedaży napojów alkoholowych, ale jest dalej idący – to także przeciwdziałanie czy ograniczanie spożycia napojów alkoholowych, promocja trzeźwości, sprzyjanie zmianie obyczajów w tak oznaczonym kierunku, w tym poprzez realizację polityki społecznej i wychowawczej samorządu. Podjęcie Uchwały stanowiącej wyraz wyróżnienia w nazewnictwie ulic warszawskich producenta napojów alkoholowych wyłącznie z uwagi na jego lokalizację i przedmiot działalności kłóci się z powyższymi zadaniami, nie ma waloru wychowawczego oraz kształtującego lub wzmacniającego postawę promującą abstynencję (na potrzebę czego wskazuje już sam tytuł ustawy). Rada m.st. Warszawy stanowiąc przepisy prawa miejscowego nie podporządkowała się zatem celom ustawowym. Nadto Uchwała i motywacja jej podjęcia nie pozostaje spójna z Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych m.st. Warszawy w 2021 r. przyjętym przez Radę m.st. Warszawy w uchwale nr XLII/1297/2020 z 10 grudnia 2020 r.⁸ i nie wzmacnia słusznych jego założeń do realizacji. Wskazuje się w nim, że dane podawane zarówno przez agendy światowe (WHO), jak i polską (Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – PARPA) jednoznacznie wskazują na rosnące w naszym kraju spożycie alkoholu. Promuje się w nim podejście strategiczne do rozwiązywania problemów społecznych, w tym potrzebę

⁶ podobnie: wyrok NSA z dnia 24.09.2020 r., II GSK 646/20, Legalis nr 2510825; wyrok NSA z dnia 10.03.2020 r., II GSK 1508/19, Legalis nr 2420214; wyrok NSA z dnia 10.12.2019 r., II GSK 1178/19, Legalis nr 2284458; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16.07.2020 r., II SA/OI 73/20, Legalis nr 2417546 (prawomocny); wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.02.2020 r., III SA/Łd 1028/19, Legalis nr 2284983 (prawomocny); wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30.01.2019 r., I SA/Bk 691/18, Legalis nr 1875924 (prawomocny)

⁷ podobnie: wyrok NSA z dnia 24.09.2020 r., II GSK 646/20, Legalis nr 2510825

⁸ link: <https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/8E34E4F7-22D3-4FC2-B51E-B4E969059301,frameless.htm>

wielosektorowości i interdyscyplinarności poprzez prowadzenie działań Programu w oparciu o różne systemy (edukacji, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, wymiaru sprawiedliwości) i branże: edukacja, kultura, zdrowie, sport itp. Cel główny Programu odnosi się do pojęcia „system przeciwdziałania uzależnieniom od alkoholu” i jednym z jego składowych elementów jest otoczenie zewnętrzne wpływające na przeciwdziałanie uzależnieniom od alkoholu, w tym świadomość i postawy społeczne. Przyjęcie Uchwały promującej w polityce miejskiej producenta napojów alkoholowych osłabia wszelkie działania podejmowane innej płaszczyźnie w ramach Programu na rzecz wzmocnienia idei abstynencji, zdrowego trybu życia, profilaktyki uniwersalnej – nie jest z nimi spójne i skoordynowane.

Jako konsekwencję przyjętych w ustawie założeń zwrócić należy także uwagę, że co do zasady w świetle tego aktu zakazana jest promocja i reklama, w tym także pośrednia, zarówno napojów alkoholowych (art. 13¹ ust. 1 i 3 u.a., z wyjątkiem piwa na warunkach art. 13¹ ust. 2 u.a.), jak i podmiotów wykorzystujących oznaczenie związane z napojem alkoholowym, jego producentem lub dystrybutorem (art. 13¹ ust. 4 u.a.). Takie rozwiązanie podkreśla wolę ustawodawcy szerokiego podejścia do zakazu, bez jego uzależnienia od efektywności przekazu promującego i reklamującego dla działalności tych podmiotów czy rodzaju, kategorii napoju alkoholowego, co zdeterminowane jest troską o ochronę zdrowia publicznego. Ma to sprzyjać przeciwdziałaniu alkoholizmowi, powstrzymaniu się od spożywania alkoholu, ograniczaniu popytu na alkohol danego rodzaju, jak i w ogólności, współkształtowaniu określonej postawy społecznej. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 11 marca 2015 r.⁹ podkreślić przy tym należy, że zakaz promocji alkoholu określony w ustawie ma charakter powszechny (dotyczy osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – art. 13¹ ust. 9 ustawy), a nie tylko podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży alkoholu, a to oznacza, iż promocja alkoholu nie musi pozostawać w związku przyczynowym dotyczącym warunków sprzedaży alkoholu. Nadanie nazwy jednej z ulic nazwą w istocie stołecznego przedsiębiorstwa – producenta m.in. win i miodów pitnych, wykorzystywaną ówczasie do oznaczania, promocji i reklamy napojów alkoholowych, jest jednocześnie aktualnie promocją i wyróżnieniem tego podmiotu na tle innych, w sposób obiektywnie odnoszący się do napoju alkoholowego, z wykorzystaniem jego nazwy, co potwierdza uzasadnienie Uchwały. Wskazuje ono, że Rada m.st. Warszawy miała świadomość tych okoliczności podejmując akt.

⁹ wyrok NSA z dnia 11.03.2015, II GSK 162/14, Legalis nr 1248594

W ocenie organu nadzoru powyższe względy uzasadniają stwierdzenie nieważności Uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcia, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/