

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

SWSA Maciej Kobak
WSA Marcin Kamiński
WSA Paweł Zaborniak /spr./

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w trybie uproszczonym w dniu 16 czerwca 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego
na uchwałę Rady Miasta Tarnobrzega
z dnia 25 października 1995 r. nr XIX/131/95
w sprawie dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego,
zakładów gastronomicznych i usługowych dla ludności

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Barbara Ochab
Starszy Sekretarz Sądowy

UZASADNIENIE

Wojewoda Podkarpacki złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie (dalej WSA) skargę na uchwałę Rady Miasta Tarnobrzega z 25 października 1995 r., o nr XIX/131/95, w sprawie dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i usługowych dla ludności. Organ zawniósł o stwierdzenie nieważności całości uchwały jako niezgodnej z przepisem art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz. U. 1974 r. Nr 24, poz. 142 ze zm.; P.w.k.p.) w związku z art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. 2019 r., poz. 1292 ze zm.) w zw. z art. 20, art. 22, art. 32 Konstytucji RP, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wywiódł, że na mocy art. XII § 1 P.w.k.p. oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miasta Tarnobrzega była organem kompetentnym do podjęcia uchwały. Przepis ten upoważniał radę gminy do wydania uchwały w zakresie określenia czasu tj. dni i godzin otwarcia placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności, który to zakres mieści się w kategorii zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, o czym stanowi art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Wojewoda wywiódł, że kluczowe znaczenie mają także przepisy Konstytucji, a w szczególności art. 20 i 22, stanowiące, że ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Wojewoda podkreślił, że takim przepisem ustawowym, ograniczającym swobodę działalności gospodarczej jest art. XII § 1 P.w.k.p., którego prawo stosowania przez gminę wynika z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazał także, że jest dopuszczalne ograniczanie wolności działalności gospodarczej, również w drodze aktów prawa miejscowego, ale pod dwoma warunkami: akt musi opierać się na wyraźnym upoważnieniu ustawowym i

mieścić się w jego granicach, w tym wyznaczonych przez *rato legis* regulacji ustawowej, nadto może mieć miejsce jedynie ze względu na ważny interes publiczny.

Wojewoda zaznaczył, że prawo określania dni i godzin otwierania i zamykania zakładów gastronomicznych stanowi przyznaną gminom sferę ich samodzielności wykonywanej, jednak w granicach zakreślonych w art. XII § 1 P.w.k.p., jako akcie normatywnym rangi ustawowej. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Dokonując oceny kwestionowanej uchwały Wojewoda podał, że Rada Miasta Tarnobrzega podejmując § 1 uchwały istotnie naruszyła prawo. Regulacja ta różnicuje bowiem warunki handlu detalicznego branży spożywczej i zakładów gastronomicznych ze względu na ich lokalizację.

Zgodnie z § 1 uchwały placówki handlu detalicznego branży spożywczej i zakłady gastronomiczne, które są zlokalizowane w budynkach wielomieszkaniowych mogą być czynne w dowolne dni tygodnia w przedziale czasowym odpowiednio od 5:30 czy od 8:00 do 22.00. Natomiast placówki handlu detalicznego branży spożywczej i zakłady gastronomiczne, które nie są zlokalizowane w budynkach wielomieszkaniowych, mogą być czynne w dowolne dni tygodnia, w przedziale czasowym całodobowym. W ocenie Wojewody upoważnienie wynikające z art. XII § 1 nie uprawnia do wprowadzania mocą uchwały tego typu ograniczenia. Powołując się na wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12 wskazał, że placówki i zakłady tego samego rodzaju muszą mieć jednakowe możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Stwierdził, że uznanie § 1 uchwały za zgodny z prawem kolidowałoby zarówno z art. 20 i 22 Konstytucji RP, zapewniających swobodę działalności gospodarczej, gwarantującej podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na równych prawach dla każdego z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa oraz art. XII § 1 Przepisy wprowadzające oraz art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców. Powyższa regulacja różnicuje warunki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe ze względu na ich lokalizację. W ocenie Wojewody brak jest materialnoprawnej podstawy do uchwalenia norm w sposób, w jaki uczyniono to w § 1 uchwały, a tylko taka materialnoprawna podstawa uzasadniałaby wprowadzenie niejednakowego traktowania tej samej kategorii podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Wprowadzenie do uchwały wskazanej regulacji prowadzi do istotnego ograniczenia

zasad: równości obywateli wobec prawa oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej, które to zasady wyrażone są odpowiednio w art. 32 oraz art. 20 Konstytucji RP.

W dalszej kolejności Wojewoda wywiódł, że w § 2 uchwały wprowadzono regulację nakładającą na podmioty gospodarcze prowadzące placówki handlowe, zakłady usługowe dla ludności i zakłady gastronomiczne obowiązek informowania klientów poprzez umieszczenie wywieszki na drzwiach wejściowych o dniach i godzinach pracy placówki lub zakładu. Wprowadzenie powyższej normy stanowi przekroczenie podstawy kompetencyjnej wyrażonej w art. XII § 1 P.w.k.p. W ocenie Wojewody Rada Miasta wprowadzając taki zapis istotnie naruszyła prawo, gdyż brak jest podstaw prawnych dla organu stanowiącego gminy do nakładania takich obowiązków na przedsiębiorców.

Wojewoda wskazał także, że uchwała rady gminy w sprawie określenia dni i godzin otwarcia i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności należy do kategorii aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wprawdzie przedmiotowa uchwała nie była opublikowana w Dzienniku Urzędowym, to jednak z uwagi na treść § 4 uchwały, jej zapisy mogą obowiązywać, wcześniej jako przepisy gminne, a obecnie jako prawo miejscowe pomimo braku publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Reasumując, Wojewoda stwierdził, że aktualne orzecznictwo zarówno organów nadzoru jak i sądów administracyjnych wyraźnie wskazuje, że w aktach podejmowanych na podstawie art. XII § 1 P.w.k.p. nie można wprowadzać żadnych kryteriów różnicujących podmioty gospodarcze czy wykraczać poza materię delegacji ustawowej. Zasadnym jest zatem stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z 25 października 1995 r.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Tarnobrzega – reprezentowana przez Prezydenta Miasta Tarnobrzega, rozstrzygnięcie pozostawiła uznaniu Sądu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jako zasadna została przez Sąd uwzględniona.

Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, co wynika z art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o

ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 365). Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; zwana dalej w skrócie P.p.s.a.). Stosownie do tego przepisu Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Ze względu na przedmiot skargi dodatkowo należy wyjaśnić, że w myśl art. 147 § 1 P.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy, stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Ponadto według art. 94 ust. 1 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g., albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Skarga Wojewody została rozpoznana w postępowaniu uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a. W świetle tego przepisu sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Wniosek o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie uproszczonym w piśmie z dnia 4 maja 2020 r., znak P-II.0552.3.6.2019, złożył Wojewoda, zaś Prezydent Miasta w terminie określonym w/w przepisie nie zażądał przeprowadzenia rozprawy, po doręczeniu mu odpisu tego pisma. Zatem zostały zachowane warunki ustawowe, o jakich mowa w art. 119 pkt 2 P.p.s.a.

Przedmiotem swej skargi Wojewoda uczynił wszystkie postanowienia uchwały Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 25 października 1995 r., o nr XIX/131/95, w sprawie dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i usługowych dla ludności. Wojewoda wykorzystał w tym celu art. 93 ust. 1 u.s.g., który stanowi : *Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. (tj. terminu 30 dni od dnia doręczenia wojewodzie uchwały bądź zarządzenia organu gminy) organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy.* W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Wojewoda

korzystając z powyższej możliwości nie jest związany przepisami P.p.s.a. w zakresie terminu do złożenia skargi sądowoadministracyjnej. Natomiast samą skargę należy postrzegać jako instrument stanowiący rozszerzenie i przedłużenie uprawnień nadzorczych wojewody wobec samorządu terytorialnego (zob. T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996 r., s. 66).

Zasadnicze zarzuty skargi wniesionej przez Organ nadzoru koncentrują się na tych regulacjach przedmiotowej uchwały, które ustalają dni oraz godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego oraz zakładów gastronomicznych znajdujących się w budynkach wielomieszkaniowych położonych w granicach administracyjnych Gminy Miasto Tarnobrzeg. W myśl inkryminowanego § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały Rady, placówki handlu detalicznego branży spożywczej mogą być otwierane i zamykane w dowolne dni tygodnia w przedziale czasowym całodobowym, z wyjątkiem placówek zlokalizowanych w budynkach wielomieszkaniowych, które mogą być czynne w dowolne dni tygodnia w przedziale czasowym 5.30 - 22.00. Natomiast w myśl § 1 ust. 2 tej uchwały zakłady gastronomiczne mogą być otwierane i zamykane w dowolne dni tygodnia w przedziale czasowym całodobowym za wyjątkiem zakładów gastronomicznych zlokalizowanych w budynkach wielomieszkaniowych takich jak: restauracje, kawiarnie, bary, pijalnie piwa, które mogą być czynne w dowolne dni tygodnia w przedziale czasowym 8.00 - 22.00.

Zdaniem skarżącego Organu przytoczone wyżej zapisy uchwały kolidują z art. 20 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a więc przepisami zapewniającymi każdemu swobodę działalności gospodarczej. Zasada o jakiej mowa gwarantuje podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Wskazano również na niezgodność tych przepisów z art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142; zwana dalej P.w.k.p.) oraz z art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.). Według Organu nadzoru treść unormowania zawartego w art. XII § 1 P.w.k.p., nie pozwala radzie gminy na różnicowanie warunków prowadzenia handlu detalicznego branży spożywczej i zakładów gastronomicznych ze względu na ich lokalizację.

Sąd odnosząc się do postawionych w skardze zarzutów w zakresie istotnego naruszenia prawa przez przepisy uchwały wyrażone w jej § 1, wyjaśnia, iż w myśl art. XIII § 1 P.w.k.p., dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina. W świetle tej regulacji organy gminy uzyskały kompetencje prawotwórczą do wiążącego określenia ram czasowych, w jakich wymienione placówki oraz zakłady będą otwarte dla osób zainteresowanych ich działalnością gospodarczą, czyli dla ludności. Na marginesie dodać tu jeszcze należy, że uchwały określające dni oraz godziny otwarcia i zamknięcia placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności stanowią przepisy powszechnie obowiązujące, zatem uchwały je zawierające są aktami prawa miejscowego, bowiem są adresowane nie tylko do przedsiębiorców ale także do każdego kto korzysta lub zamierza korzystać z ich oferty handlowej czy usługowej. NSA w wyroku z dnia 10 stycznia 1995 r., o sygn. SA/Kr 2564/94, ONSA/1/28, stwierdza wyraźnie, iż ustalanie godzin otwierania i zamykania placówek handlowych następuje w akcie generalnym, który musi być wyrażony w postaci przepisów powszechnie obowiązujących. Dlatego wobec przedmiotu skargi nie znajduje zastosowania adresowane do Sądu oraz organu nadzoru ograniczenie uprawnień kasacyjnych wynikające z art. 94 ust. 1 u.s.g., związane z upływem jednego roku od dnia podjęcia uchwały.

Sąd zobligowany był zważyć na typowo wykonawczy charakter przedmiotu skargi, który nadaje zaskarżonej uchwale art. 40 ust. 1 u.s.g. Otóż zgodnie z przywołanym przepisem na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Wykonawczy charakter uchwały stanowiącej przepisy określające dni i godziny otwarcia i zamknięcia w/w zakładów i placówek oznacza, że jej postanowienia mogą wyłącznie wykonywać ustawę, nie mogą natomiast regulować materii, która przedmiotem ustawy nie była, jak również takiej, która została już unormowana w odrębnych ustawach. Taka regulacja traci wówczas charakter wykonawczy i staje się samoistnym źródłem prawa, podjętym poza zakresem kompetencji prawotwórczej a tym samym istotnie narusza prawo. Należy przypomnieć, iż w myśl art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają

akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zdaniem Sądu, akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego mogą regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy jedynie uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów, nie mogą zaś wkraczać w materię już unormowaną na poziomie ustawy. Innymi słowy, prawo miejscowe nie ma zastępować ustawy tylko ją wykonywać w sposób określony w treści przepisu wyrażającego upoważnienie, przy jednoczesnym respektowaniu ogólnych zasad porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

W odniesieniu do celu przepisów stanowionych przez radę na podstawie art. XII § 1 P.w.k.p. trzeba zgodzić się z tym stanowiskiem judykatury według którego, jego przedmiotem jest czas otwarcia placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych dla ludności, nie zaś czas pracy zatrudnionych w nich pracowników. W ten sposób czas otwarcia określa gmina na podstawie w/w przepisu, zaś czas (rozkład czasu) pracy określa pracodawca na podstawie przepisów Kodeksu pracy (tak słusznie stwierdza Sąd Najwyższy w wyroku z 13 czerwca 2001 r., o sygn. III RN 54/02, LEX). Są to dwa odrębne od siebie zagadnienia, bowiem czas otwarcia i zamknięcia placówek i zakładów nie wyznacza samoistnie czasu pracy pracowników, tych jednostek. Jeszcze raz podkreślić wypada, że normy określające czas otwarcia i zamknięcia są adresowane przede wszystkim do przedsiębiorcy oraz jego klientów (ludności), przez co nie mogą być to normy z zakresu prawa pracy.

Najogólniej rzecz biorąc stosowanie przez radę art. XII § 1 P.w.k.p. wpisuje się w wykonywanie zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, przez co stanowione przepisy mają służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, o czym stanowi art. 166 ust. 1 Konstytucji RP (tak WSA w Olsztynie w wyroku z 16 stycznia 2018 r. o sygn. II SA/OI 968/17, LEX). Wykonywanie tych zadań nie tylko powinno mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego, ale nie może naruszać regulacji wyższego rzędu w postaci Konstytucji RP, prawa międzynarodowego, ustaw i rozporządzeń. Niewątpliwie przepisy wyznaczające dni oraz godziny otwarcia i zamknięcia zakładów i placówek będą ograniczać prowadzenie działalności gospodarczej, stąd należy je rozpatrywać jako potencjalnie sprzeczne z

konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej zakotwiczoną w art. 20 i art. 22 Konstytucji RP. Ich wejście w życie oznacza dla przedsiębiorcy przymus takiego wyznaczenia dni i godzin otwarcia i zamknięcia prowadzonych punktów, które będą mieścić się w granicach czasowych uchwały. Skutki naruszenia tych norm mają postać sankcji karnej, o czym przesądza art. XII § 2 P.w.k.p. Wzorzec stanowienia unormowań ograniczających wolność gospodarczą wyraża przede wszystkim art. 22 Konstytucji RP, który stanowi : *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.* Przepisy stanowione przez radę, które będą ograniczać wolność gospodarczą lecz nie z powodu ochrony ważnego interesu publicznego, będą sprzeczne z tak nakreślonym wzorcem.

Zawężonej oceny poprawności legislacyjnej formuły kompetencyjnej z art. XII § 1 P.w.k.p. w odniesieniu do wzorca z art. 22. Konstytucji RP dokonał na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał Konstytucyjny. Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z dnia 13 stycznia 2015 r., o sygn. K 44/13, LEX, o umorzeniu postępowania wszczętego na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, który zarzucał niekonstytucyjność upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego z tej przyczyny, iż art. XII § 1 P.w.k.p. nie zawiera kryteriów, którymi powinna kierować się rada gminy, podejmując uchwałę określającą dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności działających na terytorium gminy zauważył, iż w myśl art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy. Sformułowanie "w drodze ustawy" wskazuje, że do ograniczenia konstytucyjnej wolności w ogóle nie może dojść bez pośredniczącej funkcji ustawy.

Sędziowie Trybunału podkreślili jednak, że art. 22 Konstytucji nie oznacza, że we wszystkich wypadkach ograniczenie musi zostać dokonane bezpośrednio przez normy ustawowe o charakterze materialnym lub proceduralnym. Ustawa może bowiem, w pewnym zakresie i pod pewnymi warunkami, delegować ustanowienie ograniczeń wolności działalności gospodarczej w innym akcie normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym (np. akcie prawa miejscowego). Innymi słowy, ograniczenie wolności działalności gospodarczej musi nastąpić "w drodze ustawy", przy czym dyrektywę tę trzeba odczytywać w kontekście całokształtu norm

konstytucyjnych, w tym tych wyznaczających obostrzenia odnośnie do wyłączności ustawy w niektórych materiach konstytucyjnych, oraz tych, które ustanawiają formalne uwarunkowania delegowania kompetencji prawodawczych. W tym sensie nie można z góry wykluczyć, że dopuszczalne konstytucyjnie będzie ustanowienie niektórych ograniczeń wolności działalności gospodarczej za pomocą aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego spełniającego warunki określone w art. 94 Konstytucji. Trybunał w powyższym orzeczeniu potwierdził więc kompetencję organów gminy do władczego ingerowania w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, mimo braku wskazanych w powołanym przepisie okoliczności zawężającej to kompetencje. Rada może więc ograniczać wolność prowadzenia aktywności zarobkowej, jednakże nie może tego z naruszeniem standardów jakie wyznacza art. 22 Konstytucji RP.

Wobec niezamieszczenia w ustawie kryteriów dopuszczalności wprowadzenia przepisów regulujących dni i godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego oraz zakładów gastronomicznych lub usługowych dla ludności, trzeba tu bardzo mocno podkreślić, iż to na organach gminy spoczywa szczególny obowiązek uzasadnienia wprowadzanych w ten sposób ograniczeń poprzez odwołanie się do potrzeby ochrony istotnych dla wspólnoty lokalnej wartości identyfikowanych przez pojęcie interesu publicznego. Z treści art. 22 Konstytucji RP, wynika bowiem wyraźnie, że wolność gospodarcza nie może być postrzegana jako zasada nie podlegająca ograniczeniom, takie ograniczenia mogą być ustanawiane w drodze ustawy, co stało się na mocy art. XII § 1 P.w.k.p. i mogą być dyktowane względami ochrony ważnego interesu publicznego, w tym koniecznością zaspokajania przez organy gminy potrzeb mieszkańców – art. 6 i art. 7 u.s.g. Chodzi tu o przekonujące wyjaśnienie przyczyn mających w kontekście art. 22 Konstytucji RP usprawiedliwiać wprowadzane ograniczenia, które mają argumentować za odstąpieniem w określonych proporcjach od konstytucyjnej i ustawowej zasady wolności gospodarczej.

Sąd podziela pogląd wyrażony przez WSA w Krakowie z dnia 16 maja 2013 r., o sygn. III SA/Kr 1760/12, LEX, iż biorąc pod uwagę cel regulacji ustawowej wyrażony w ustawie P.w.k.p. za istotnie niezgodny z prawem uznać należy wydany na podstawie jej art. XII § 1 w/w ustawy taki akt prawa miejscowego, co do którego nie sposób ustalić, czy wydający go organ kierował się przesłankami przewidzianymi

w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania, a więc czy stanowi on prawidłowy akt wykonawczy do tej ustawy, zgodny z jej celami i uszczegółwiający zawarte w niej regulacje. Sąd Administracyjny kontrolujący uchwałę akt organu jednostki samorządu terytorialnego nie może bowiem doszukiwać się intencji prawodawcy lokalnego, aby następnie zastępować organ w właściwym argumentowaniu wprowadzanych obostrzeń zasady wolności gospodarczej w obszarze konstytucyjnych wymogów wprowadzania ograniczeń wolności gospodarczej. W rozpatrywanym tu przypadku konieczne stało się wykazanie przyczyn dokonania w akcie prawa miejscowego wyraźnego zróżnicowania warunków prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu zakładów gastronomicznych i placówek handlowych, usługowych w zależności od tego czy są one zlokalizowane w budynkach wielomieszkaniowych czy też poza nimi.

Jak już wspomniano art. XII § 1 P.w.k.p. nie wiąże organu stanowiącego szczegółowymi wytycznymi w zakresie wprowadzanych rozwiązań władczo kształtujących sposób prowadzenia działalności gospodarczej, pozwalając w ten sposób na pewien luz decyzyjny, konieczny ze względu na potrzebę kierowania się uwarunkowaniami lokalnymi. WSA podziela w całości pogląd NSA wyrażony w wyroku z 13 października 2010 r., o sygn. II GSK 876/09, LEX, iż art. 91 u.s.g., iż w przypadku uchwał podejmowanych przez organ jednostki samorządu terytorialnego, do elementów stanu faktycznego należy ustalenie motywów, jakimi kierował się organ wprowadzając do obrotu prawnego dany akt. Jest to szczególnie istotne w przypadku uchwał podejmowanych w oparciu o te przepisy prawa, które pozostawiają organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego swobodę w sposobie kształtowania sytuacji prawnej obywateli, co ma miejsce na gruncie art. XII § 1 P.w.k.p. Dlatego uchwała organu stanowiącego organu jednostki samorządowej może być sporządzona w ten sposób, że jej "sentencja" zostanie tak rozbudowana, iż będzie obejmowała nie tylko samo rozstrzygnięcie, ale również jego motywy, a także podstawę prawną. Może być też taka sytuacja, iż uchwała będzie składała się z części stanowiącej samo rozstrzygnięcie i z części zatytułowanej uzasadnieniem. W końcu możliwe jest też, iż motywy dla jakich podjęto określoną uchwałę wynikać będą z treści protokołu obrad rady.

Tak nakreślone warunki nie zostały przez Radę Miasta w niniejszej sprawie zachowane, co doprowadziło do uwzględnienia skargi Wojewody.

Otóż Organ Gminy w odpowiedzi na skargę nie podał i nie umotywował przyczyn zakwestionowanego przez Wojewodę zróżnicowania przedsiębiorców, nie tylko jeżeli chodzi o kwestie lokalizacji zakładów i placówek i wynikających z tego skutków ograniczających, ale także w odniesieniu do podziału ze względu na przedmiot prowadzonej działalności – gastronomiczna, handlowa, usługowa. Organ wskazał lakonicznie, że kwestie oceny legalności uchwały Rady Miasta Tarnobrzega pozostawia do oceny Sądu, nie podejmując tym samym choćby próby obrony racji mających przekonywać do ustanowionych przepisów prawa miejscowego. Również przekazane do WSA akta, w tym protokół z sesji Rady, na której podjęto zaskarżoną uchwałę nie pozwalają na doszukanie się intencji przyjętych rozwiązań prawodawczych. Tym samym, Organ nie mógł przekonać zarówno Wojewody a także Sądu, że ustanowione przez niego przepisy nie naruszają konstytucyjnych warunków ograniczenia zasady wolności gospodarczej, stanowiąc instrument ochronny dla określonego i jednocześnie ważnego interesu publicznego jak również, że nie naruszają zasady równości wobec prawa wyprowadzanej z art. 32 Konstytucji RP.

Przyjmując nawet hipotetyczne założenie, że celem wprowadzenia ograniczeń czasowych w aktywności przedsiębiorców prowadzących działalność gastronomiczną czy handlową w budynkach wielomieszkaniowych była ochrona mieszkańców tych budynków przed hałasem w porze nocnej, to stwierdzić by należało, że kwestionowana przez Wojewodę uchwała jest powieleniem istniejących regulacji ustawowych, wynikających z przepisów Kodeksu wykroczeń. Skontrolowane regulacje stanowiłyby bowiem ewidentne wkroczenie w zakres unormowania art. 51 § 1 tego Kodeksu, który wyróżnia pojęcie „spoczynku nocnego”. Otóż przepis ten penalizuje takie zachowania jak krzyk, hałas, alarm lub inny wybryk, jeżeli skutkują zakłócaniem spokoju, porządku publicznego, spoczynku nocnego albo wywołują zgorzienie w miejscu publicznym. Tak motywowane przepisy wprowadzałyby także pośrednio nie znajdujące odzwierciedlenia w ustawie ramy czasowe „ciszy nocnej” obowiązując wyłącznie określone kategorie adresatów normy prawnej, którymi byłiby związani przedsiębiorcy korzystający z lokali w budynkach wielomieszkaniowych w ramach działalności handlowej i gastronomicznej (por. wyrok NSA z 14 maja 2014 r., o sygn. II OSK 3116/13, LEX). Trudno byłoby też uzasadnić przyczyny, dla których wyznaczona w ten sposób w uchwale cisza nocna – od 5.30 do 22.00 w

przypadku placówek handlu detalicznego i branży spożywczej oraz 8.00 – 22.00 w przypadku zakładów gastronomicznych - nie pokrywa się z czasem pory nocnej, jaki występuje na gruncie art. 221 § 1 Kodeksu postępowania karnego, czyli czasem od godziny 22 do godziny 6.

Sąd podkreśla, że przepisy określające godziny otwarcia i zamknięcia placówek handlowych i zakładów gastronomicznych, nie mogą też powodować ograniczenia dostępności spożycia alkoholu, który może być udostępniany w tych lokalach, bowiem ten cel winien być realizowany przy pomocy środków prawnych przewidzianych w innym akcie normatywnym, jakim jest ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231, ze zm.). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym jako utrwalone uznaje się stanowisko, iż to przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przewidujące instytucję cofnięcia zezwolenia w przypadku powtarzającego się zakłócenia porządku publicznego w miejscu obrotu, stanowią podstawy wprowadzania ograniczeń dostępności spożycia alkoholu w celu ochrony porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, nie zaś przepisy stanowione na podstawie powołanego wyżej art. XII ust. 1 P.w.k.p. (zob. wyrok WSA w Lublinie z 11 października 2007 r., sygn. akt III SA/Lu 282/07; wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 477/07, CBOSA).

Jak wykazano, motywowanie tych unormowań koniecznością ochrony spoczynku nocnego mieszkańców czy nadużywaniem alkoholu, świadczyłoby o tym, że tak stanowione przepisy będą powielać istniejące w porządku prawnym unormowania Kodeksu wykroczeń jak również ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wkroczenie prawodawcy lokalnego w materię już regulowaną prawem na poziomie ustawy stanowiłoby postać istotnej wadliwości norm powielających skontrolowany akt prawa miejscowego.

Reasumując, w rozpatrywanym przypadku doszło do istotnego naruszeniu prawa w postaci art. 20 i art. 22 Konstytucji RP oraz art. XII § 1 P.w.k.p., przez uchwalenie przez Radę Miasta Tarnobrzega § 1 w/w uchwały, o czym decyduje brak jakiegokolwiek wyjaśnienia celu oraz motywów wprowadzonych regulacji, które mogłyby wyjaśniać, że wykonują upoważnienie ustawowe z art. XII § 1 P.w.k.p., jednocześnie nie normując zagadnień już uregulowanych w aktach o randze ustawowej. W tej sytuacji, należało podzielić zapatrywanie Organu nadzoru

o naruszeniu przez Radę Miasta Tarnobrzega konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej wyrażonej w art. 20 i art. 22 Konstytucji RP, poprzez nieuzasadnione przez Organ wymogiem ochrony ważnego interesu publicznego ograniczenie godzin otwarcia i zamknięcia placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych dla ludności prowadzonych na terenie Miasta Tarnobrzega.

Za istotnie naruszający prawo uznać też należało § 2 uchwały. Na jego mocy Rada Miasta zobowiązała podmioty gospodarcze do umieszczania na drzwiach wejściowych placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i usługowych, wywieszek zawierającej informacje w jakich dniach i godzinach jest czynna placówka lub zakład. Należy w pełni zgodzić się z twierdzeniem wyrażonym w skardze, że w obowiązującym porządku prawnym nie znajdziemy regulacji wyrażających dla organu stanowiącego samorządu gminnego jakąkolwiek postać umocowania do nałożenia na przedsiębiorców tego rodzaju obowiązków. W szczególności, takiego umocowania nie zawiera przytoczony wyżej art. XII § 1 P.w.k.p. Organy Gminy odpowiadając na zarzuty skargi nie tylko nie podały takiej podstawy prawnej, ale też nie starały się uzasadnić opisanego wyżej obowiązku, co tym bardziej potwierdza ocenę o dopuszczeniu się naruszenia art. 7 Konstytucji RP, poprzez działanie Rady poza granicami prawa. To zaś powoduje, że w/w przepis uchwały został uchwalony bez istnienia wyraźnej podstawy prawnej, czyli bez upoważnienia ustawowego, co w konsekwencji każe uznać ten przepis za istotnie naruszający prawo w postaci art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 u.s.g.

W tych okolicznościach potwierdzić należało zarzuty Organu nadzoru wyprowadzone przeciw opisaney na wstępie uchwale Rady Miasta Tarnobrzega. Stwierdzone naruszenia mają charakter istotnych naruszeń prawa, gdyż uderzają w podstawy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, do jakich należy obowiązek organu stanowiącego do działania wyłącznie w ramach kompetencji prawotwórczej, przy poszanowaniu zasad wyrażonych w przepisach Konstytucji RP.

Wyłożone motywy uzasadniały uwzględnienie skargi w całości na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Barbara Ochab
Starszy Sekretarz Sądowy