

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Lublinie
20-029 Lublin, ul. Skłodowskiej 40
WYDZIAŁ III
tel. 081 5310733

Dnia 08 września 2006 r.
Sygn. akt III SA/Lu 54/06.

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

akt
RADA MIEJSKA w Lublinie
SYGN. AKT
13 WRZ. 2006
1136
Dziś
podpis

1. Procydent *do wiadomości i es. wykonawstwa (2 k. f. l. e. k. e.)*
2. Sfinansowało do sądu *do komunikacji*
19 IX 06

Rada Miejska w Lublinie
ul. PL Łokietka 1
20-109 Lublin

del. ul. lok. 465

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 5 września 2006 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r. wraz z uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego oraz zwraca akta administracyjne.

Referent
Sekretarz
Marcin Matek

Załączniki:

1. odpis orzeczenia
2. akta administracyjne

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 czerwca 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jacek Czaja
Sędziowie	Asesor WSA Małgorzata Fita (sprawozdawca)
	Sędzia NSA Marek Zalewski
Protokolant	Referent Marcin Małek

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 13 czerwca 2006 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Lublinie

z dnia 8 lipca 1993 r. nr XLVI/465/93

w przedmiocie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz określenia zasad ich usytuowania

stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 8 lipca 1993 r. nr XLVI/465/93 w sprawie usytuowania na terenie miasta Lublina miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w sprawie ustalenia czasu pracy placówek handlowych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych w części obejmującej § 3 ust. 1 i 2 oraz § 5 tej uchwały.

Wyrok

z dnia 27 VI 2006 r.

Postanowienie

sygn. akt III SA/Lu 54/06 jest
prawomocny(e) od dnia 11 VIII 2006 r.

podpis sędziego



Właściciel oryginału właściwe podpisy

za zgodności z oryginałem stwierdzam

WSA/wyr.1 – sentencja ofiaroty

Sekretarz.....

Marcin Małek



UZASADNIENIE

Dnia 2 lipca 1992 r. Rada Miejska w Lublinie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95 z późn. zm.) i art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz.U. z 1974 Nr 24 poz. 142 z późn. zm.) podjęła uchwałę Nr **XXXII/305/92** w sprawie czasu pracy placówek handlu detalicznego, gastronomicznych i usługowych na terenie Miasta Lublina. Uchwała niniejsza w § 1 przewidywała całodobową pracę placówek handlu detalicznego oraz placówek gastronomicznych i usługowych. Jednocześnie zgodnie z § 2, Zarządowi Miasta przekazano kompetencje do wprowadzania, ograniczeń czasu pracy wyżej wymienionych placówek w sytuacjach powtarzających się naruszeń spokoju i porządku publicznego na ich terenie lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Zgodnie z § 3 powołanej wyżej uchwały informacje o „dniach i godzinach otwierania i zamykania placówki handlowej i gastronomicznej lub usługowej winny być podane do wiadomości przez umieszczenie odpowiedniej informacji w miejscu widocznym z zewnątrz placówki”. Natomiast w § 4 określono sankcje, w postaci kary grzywny, wymierzonej w oparciu o art. XII § 2 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, za naruszenie przepisów niniejszej uchwały. Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Miasta (§ 5 uchwały).

Uchwałą Rady Miejskiej z dnia 17 września 1992 r. Nr XXXIV/333/92 zmieniono § 2 przedmiotowej uchwały w ten sposób, że wyrazy „Zarząd Miasta” zastąpiono wyrazami „Prezydent Miasta”. Natomiast uchwałą Rady Miejskiej z dnia 20 listopada 1997 r., Nr 563/LX/97 w § 2 zmienionej uchwały cyfrę 6.00 zastąpiono cyfrą 8.00.

W dniu 8 lipca 1993 r. Rada Miejska w Lublinie w oparciu o art. 12 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 1984 r. Nr 35 poz. 230 z późn. zm.) art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95 z późn. zm.) i art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz.U. z 1974 Nr 24 poz. 142 z późn. zm.) podjęła uchwałę Nr **XLVI/465/93** w sprawie usytuowania na terenie miasta Lublina miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów

zawierających powyżej 4,5 % alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w sprawie ustalenia czasu pracy placówek handlowych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych. Uchwała ta w § 1 i 2 określiła warunki lokalowe jakim powinny odpowiadać punkty sprzedaży napojów alkoholowych oraz usytuowanie tych punktów na terenie miasta Lublina.

W § 3 ust. 1 uchwały ustalono, że „placówki prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży mogą być otwarte w godzinach od 6.00 do 22.00. Jednakże placówki prowadzące oprócz sprzedaży napojów alkoholowych sprzedaż innych artykułów mogą być również otwarte poza tymi godzinami jeżeli w tym czasie nie sprzedają napojów alkoholowych”. Jednocześnie Prezydentowi Miasta przyznano prawo wyrażenia zgody na przedłużenie określonego wyżej czasu pracy, po uprzednim wysłuchaniu opinii Zarządu Miasta i Komisji Oświaty i Wychowania (§ 3 ust. 2 uchwały).

W uchwale określono również ilość punktów sprzedaży napojów zawierających ponad 4,5 % alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (§ 4 uchwały).

Natomiast zgodnie z § 5 przedmiotowej uchwały „w zakresie uregulowanym w § 3 wyłączone stosowanie § 1 uchwały Rady Miejskiej z dnia 2 lipca 1992 r. Nr XXXII/305/92 *w sprawie czasu pracy placówek handlu detalicznego, gastronomicznych i usługowych na terenie Lublina*, zmienionej uchwałą Nr XXXIV/333/92 Rady Miejskiej z 17 września 1992r.”

Uchwałą z dnia 27 kwietnia 1995 r. Nr 153/XV/95 Rada Miejska w Lublinie zmieniła opisywaną uchwałę, w ten sposób, że użyte w § 3 ust. 2 wyrazy „Komisji Oświaty i Wychowania” zastąpiono wyrazami „Komisji Zdrowia i Pomocy Społecznej”.

W dniu 19 stycznia 2006 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Lublinie:

1) Nr XLVI/465/93 z dnia 8 lipca 1993 r. *w sprawie usytuowania na terenie miasta Lublina miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w sprawie ustalenia czasów pracy placówek handlowych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych*, w części obejmującej § 3 ust. 1 i 2 oraz § 5,

2) Nr XXXII/305/92 z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie czasu pracy placówek handlu detalicznego, gastronomicznych i usługowych na terenie miasta Lublina z późniejszymi zmianami w części obejmującej § 2 tej uchwały, wraz z wnioskiem o stwierdzenie nieważności obu tych uchwał we wskazanym zakresie.

Jako podstawę złożenia skargi Wojewoda Lubelski wskazał przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 Nr 142 poz. 1591).

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały Nr XLVI/465/93 placówki prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży mogą być otwarte w godzinach od 6.00 do godz. 22.00, natomiast placówki prowadzące, oprócz sprzedaży napojów alkoholowych, również sprzedaż innych artykułów mogą być otwarte poza tymi godzinami, jeżeli w tym czasie nie prowadzą sprzedaży napojów alkoholowych. Natomiast § 3 ust. 2 cytowanej uchwały daje Prezydentowi Miasta, po zasięgnięciu opinii Zarządu Miasta i Komisji Oświaty i Wychowania, prawo wyrażania zgody na przedłużenie czasu pracy poszczególnych placówek.

Natomiast zgodnie z § 5 powołanej wyżej uchwały, w zakresie uregulowanym w § 3 nie stosuje się § 1 uchwały Nr XXXII/305/92 z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie czasu pracy placówek handlu detalicznego, gastronomicznych i usługowych na terenie Miasta Lublina, o treści „dopuszcza się całodobową pracę placówek handlu detalicznego, gastronomicznych i usługowych”.

Organ nadzoru stwierdził, że regulacje zawarte w § 3 ust. 1 i 2 uchwały Nr XLVI/465/93 są sprzeczne z obowiązującym prawem. Zgodnie z art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające kodeks pracy, dni i godziny pracy placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i usługowych dla ludności określa gmina. Powołany przepis nie zawiera żadnych wytycznych, którymi powinna kierować się rada gminy przy podejmowaniu uchwał określających godziny pracy placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych świadczących usługi dla ludności. Pozwala to radzie gminy przyjąć regulacje, które będą najlepiej dostosowane do potrzeb społeczności lokalnej.

Organ nadzoru zwrócił uwagę, że regulacje prawne dotyczące czasu pracy powstały w odmiennych warunkach ustrojowych. Obecnie, kiedy swoboda działalności gospodarczej została podniesiona do rangi zasady ustrojowej, powszechnie przyjmowany jest pogląd, iż niedopuszczalne jest indywidualne określanie godzin i dni pracy poszczególnych zakładów handlowych, usługowych i gastronomicznych. Regulacje tego rodzaju muszą być bowiem

jednolite dla wszystkich działających na danym terenie podmiotów. Nie ulega również wątpliwości, że w obowiązującym porządku prawnym brak jest podstaw do ustalania ograniczeń czasowych sprzedaży napojów alkoholowych, w szczególności podstawy takiej nie można upatrywać w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2002 r. Nr 147 poz.1231 z późn. zm.). Na poparcie swojej argumentacji organ nadzoru powołał bogate orzecznictwo m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 1998 r. sygn. akt II SA 1394/98 zawierający stwierdzenie, że „kompetencje rady gminy do określania w drodze uchwały warunków sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy nie obejmują reglamentowania godzin sprzedaży tych napojów”. Tymczasem przepis § 3 uchwały Nr XLVI/465/93 narusza tę zasadę, przez wyznaczenie pomiędzy godziną 6.00 a 22.00 czasu sprzedaży napojów alkoholowych. Ponadto zgodnie z § 3 ust. 2 prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych po godzinie 22.00 wymaga zgody Prezydenta Miasta co w opinii organu nadzoru stoi w sprzeczności z art.22 i art.32 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru naruszenie obowiązującego prawa, stanowi również § 2 uchwały Nr XXXII/305/92, który w sytuacjach powtarzającego się naruszania spokoju i porządku publicznego na terenie lub w bezpośrednim sąsiedztwie placówek prowadzących sprzedaż alkoholu, mającego związek z ich działalnością, stwarza Prezydentowi Miasta możliwość ograniczenie czasu pracy tych placówek, nie bardziej jednak niż do godzin pomiędzy 8.00 a 22.00. Zbliżone upoważnienie zostało zawarte również w § 3 ust. 2 uchwały Nr XLVI/465/93. Regulacja taka jest sprzeczna z utrwalonym w orzecznictwie poglądem, że ustalanie godzin otwierania i zamykania placówek handlowych jest aktem generalnym, który musi być wyrażony w postaci powszechnie obowiązujących przepisów, zatem regulacje tego rodzaju są zastrzeżone wyłącznie do kompetencji organów uprawnionych do wydawania aktów prawa miejscowego – rad gminy. Ponadto, jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 13 czerwca 2002 r. sygn. akt III RN54/02 „związek przyczynowy pomiędzy godzinami otwarcia placówek handlowych i zakładów gastronomicznych, a spokojem porządkiem i bezpieczeństwem publicznym nie jest związkiem tego rodzaju, że wydłużenie czasu otwarcia tych placówek prowadzi do wzrostu zagrożenia lub zakłócenia spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego, bowiem to nie czas otwarcia jest przyczyną takich zagrożeń lub zakłóceń, lecz niewłaściwe zachowanie się konsumentów i klientów tych zakładów i placówek oraz ich właścicieli (zarządców) naruszających przepisy powszechnie obowiązujące lub regulaminowe (zakładowe)”.

Organ nadzoru podkreślił, że art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zarówno w brzmieniu aktualnym, jak i w poprzednim nie daje podstaw prawnych do wprowadzenia reglamentacji czasu sprzedaży napojów alkoholowych.

Ponadto odnosząc się do wyjaśnień Prezydenta Miasta Lublina z dnia 17 listopada 2005 r. znak: WSA/EG-I-0717/3/05 zawierających stwierdzenie, że „uchwała została wydana ze względu na ważny interes publiczny”, organ nadzoru podkreślił, że jego zadaniem jest jedynie badanie uchwał jednostek samorządu terytorialnego pod względem ich zgodności z obowiązującym prawem. Nie są natomiast, przedmiotem oceny założenia i cele przyświecające przyjęciu konkretnych rozwiązań prawnych w poszczególnych uchwałach.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miejskiej w Lublinie, podobnie jak wcześniej Prezydent Miasta Lublina w piśmie z dnia 8 lutego 2006 r., wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu podkreślił, że przepisy obowiązujące w roku 1992 i 1993, a mianowicie art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r. oraz art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające kodeks pracy, stanowiły dostateczną podstawę prawną dla Rady Miejskiej do uchwalenia przedmiotowych uchwał. Takie stanowisko zajął też ówczesny Wojewoda Lubelski uznając obie uchwały za zgodne z prawem.

W ocenie Przewodniczącego Rady Miejskiej art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające kodeks pracy, zawiera wyraźną i jednoznaczną delegację ustawową dla gmin do określania dni i godzin pracy placówek handlu detalicznego zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych. Za poprawnością tego rodzaju wnioskowania przemawia fakt, że § 2 cytowanego przepisu określa rodzaj i wysokość sankcji za naruszenie, wydanych na podstawie § 1 przepisów. Ponadto w ocenie organu art. XII § 1 stanowi ogólną normę kompetencyjną stanowiącą upoważnienie dla gminy do wydania przez właściwy organ aktu o charakterze generalnym, czyli adresowanego do nieokreślonego kręgu adresatów. Tak też postąpiła Rada Miejska w Lublinie uchwalając w § 3 ust. 1 uchwały Nr XLVI/465/93 z dnia 8 lipca 1993 r. normę o charakterze generalnym, natomiast w § 3 ust. 2 stwarzając jedynie wyjątkowo Prezydentowi Miasta możliwość wyrażenia w indywidualnych przypadkach zgody na przedłużenie czasu pracy wyżej wymienionych placówek. Tym samym, w ocenie Przewodniczącego, Rada Miejska skorzystała w sposób właściwy z przysługujących jej kompetencji.

Ponadto należy podkreślić, że zasada wolności gospodarczej nie może być traktowana w sposób absolutny, gdyż siłą rzeczy granicą jej stosowania jest sfera praw innych osób.

Intencją uregulowań zaskarżonej uchwały było i jest zwiększenie bezpieczeństwa oraz zapewnienie spokoju i porządku w mieście, w obliczu niewystarczającej skuteczności stosowanych dotychczas środków o charakterze administracyjnym. Uchwały, o których stwierdzenie nieważności wnosi organ nadzoru, zawierają przepisy o charakterze prewencyjnym zmierzającym do eliminowania negatywnych zjawisk społecznych. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, iż w art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ustawodawca stwierdza między innymi, że: „organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych” i cel ten realizują zaskarżone przepisy.

Przewodniczący Rady Miejskiej podkreślił ponadto, że art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w brzmieniu obowiązującym w chwili podejmowania zaskarżonych uchwał nie zawierał precyzyjnych zaleceń dotyczących warunków sprzedaży napojów alkoholowych. Ich ustalenie zostało przekazane do kompetencji gminy, a co za tym idzie uzasadniona wydaje się teza, że ustawodawca przewidywał możliwość regulowania przez gminy m.in. czasu pracy placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych.

Biorąc pod uwagę powyższe Przewodniczący Rady Miejskiej stwierdził, że badane uchwały realizują dyspozycje art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające kodeks pracy oraz art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dodatkowo zwrócił uwagę, że w procesie tworzenia i stosowania prawa miejscowego organy gminy muszą uwzględniać realia społeczne i gospodarcze oraz oczekiwania społeczności lokalnej, dotyczące m.in. poprawy bezpieczeństwa.

Jednocześnie podkreślił, że art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w obecnym brzmieniu jest niezgodny z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 75 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W związku z tym, istnieje pilna konieczność dokonania zmian w obowiązującym prawie co pozwoliłoby uniknąć podobnych sytuacji w przyszłości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Przed wszystkim należy podnieść, że w myśl przepisu art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), sądy

administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga Wojewody Lubelskiego złożona została w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) na uchwały Rady Miejskiej w Lublinie: Nr XLVI/465/93 z dnia 8 lipca 1993 r. w sprawie usytuowania na terenie miasta Lublina miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w sprawie ustalenia czasu pracy placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych – w części obejmującej § 3 ust. 1 i 2 oraz § 5 uchwały oraz Nr XXXII/305/92 z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie czasu pracy placówek handlu detalicznego, gastronomicznych i usługowych na terenie miasta Lublina (ze zmianami) – w części obejmującej § 2 uchwały.

Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest skarga na uchwałę Rady Miejskiej w Lublinie Nr XLVI/465/93 z dnia 8 lipca 1993 r. w sprawie usytuowania na terenie miasta Lublina miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5 % alkoholu przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz w sprawie ustalenia czasu pracy placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych – w części obejmującej § 3 ust. 1 i 2 oraz § 5 uchwały.

Zaskarżone postanowienia tejże uchwały stanowią, iż placówki prowadzące sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży mogą być otwarte w godzinach od 6.00 do 22.00, natomiast placówki prowadzące oprócz sprzedaży napojów alkoholowych sprzedaż innych artykułów mogą być również otwarte poza tymi godzinami jeżeli w tym czasie nie sprzedają napojów alkoholowych oraz, że Prezydent Miasta po wysłuchaniu opinii Zarządu Miasta i Komisji Oświaty i Wychowania (Komisji Zdrowia i Opieki Społecznej – po zmianie wprowadzonej uchwałą Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 27 kwietnia 1995 r.) może wyrazić zgodę na przedłużenie czasu pracy określonego wcześniej. W zakresie uregulowanym powyżej, Rada Miejska wyłączyła stosowanie § 1 uchwały Nr XXXII/305/92 z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie czasu pracy placówek handlu detalicznego, gastronomicznych i usługowych na terenie miasta Lublina (ze zmianami), stanowiącego, że dopuszcza się całodobową pracę tych placówek.

Podstawą wydania zaskarżonej uchwały były przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), art. 12 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) oraz art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy.

Art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie terytorialnym określał, iż Rada Gminy (Rada Miejska – art. 15 ust. 2 ustawy) stanowi w sprawach zastrzeżonych ustawami do jej kompetencji, natomiast zgodnie z art. 40 ust. 1 cyt. ustawy, Rada Gminy miała prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

Takie upoważnienie ustawowe do stanowienia przepisów gminnych znalazło się między innymi w powołanych w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepisach art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) oraz art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy (Dz.U. Nr 24, poz. 142 ze zm.).

Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania uchwały, Rada Gminy ustalała, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) liczbę punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz określała w drodze uchwały, zasady usytuowania na terenie gminy (miasta) miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Ustęp 4 cytowanego art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowił, że liczba punktów sprzedaży, o których mowa wcześniej, oraz usytuowanie miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych powinny być dostosowane do potrzeb ograniczania dostępności alkoholu, określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Zgodnie z art. XII § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy, w brzmieniu zarówno na dzień wydania zaskarżonej uchwały, jak i obecnie, dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina.

Nie ulega zatem wątpliwości, że przepisy zaskarżonej uchwały, wydane na mocy powołanych wyżej przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy, są przepisami prawa miejscowego (wcześniej, w ustawie o samorządzie terytorialnym, zwane były przepisami gminnymi), czyli są przepisami ustanowionymi na podstawie upoważnienia szczególnego, zawartego w ustawie, określającego zarówno materię, która może być regulowana, jaki i organ, który może takiej regulacji dokonywać

Zgodnie z postanowieniami art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, zaś akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Cytowany przepis wyraźnie określa hierarchię źródeł prawa, która to hierarchia wskazuje, że akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu (Konstytucja i ustawa) i nie mogą być sprzeczne z nimi. Mówi o tym również art. 8 ustawy zasadniczej, który brzmi: najważniejszym prawem Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja, której przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba, że sama Konstytucja stanowi inaczej. Ponadto Konstytucja w art. 2 ustanawia koncepcję demokratycznego państwa prawnego, która oznacza m.in. formalne związanie władzy publicznej prawem, a koncepcja ta łączy się z zasadą jednolitości i wyrazistości systemu źródeł prawa. Oznacza to, iż sąd badając zgodność z prawem zaskarżonej uchwały, ocenia ją przede wszystkim pod względem zgodności z obowiązującą Konstytucją.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że w czasie wydania zaskarżonej uchwały obowiązywała stara Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 ze zm.) oraz tzw. „mała konstytucja”, czyli ustawa z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), która w art. 71 stanowiła, iż samorząd terytorialny wykonuje swoje zadania w ramach ustaw, co oznaczało m.in., że przepisy gminne musiały być zgodne z celami ustawowych upoważnień i nie mogły przekraczać granic zakreślonych upoważnieniami (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 8/96, ONSA 1997/2/50).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że akty prawa miejscowego uchwalone zarówno pod rządami starej Konstytucji oraz ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października

1992 r., jaki i pod rządami nowej Konstytucji, jako akty podustawowe powinny dla uznania ich legalności spełniać następujące warunki: 1) powinny być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej upoważnienia ustawowego i w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych, 2) upoważnienie nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim nie wymienionych, nieprecyzyjność zatem upoważnienia musi być interpretowana jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej, nie podlega przy tym ani wykładni rozszerzającej ani celowościowej; 3) akt prawa miejscowego musi być niesprzeczny zarówno z ustawą, w której zawarta jest delegacja i na podstawie której został wydany, ale także z konstytucją i innymi aktami ustawodawczymi, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą tej samej materii (por. orzeczenie TK z 4 listopada 1997 r., U 3/97, OTK 1997/3-4/40).

Przechodząc do rozważań dotyczących zgodności zaskarżonej uchwały z przepisami, na podstawie których została wydana, po pierwsze ocenić należy, czy powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, pozwalał Radzie Miejskiej w Lublinie ograniczyć czas pracy placówek prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w stosunku do placówek prowadzących sprzedaż innych artykułów oraz reglamentować czas sprzedaży napojów alkoholowych placówkom prowadzącym sprzedaż zarówno tych napojów jak i innych artykułów.

Jak wynika z treści powyższego przepisu, dawał on radzie gminy możliwość ustalenia w drodze uchwały liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) dla terenu gminy oraz określenia zasad usytuowania na terenie gminy (miasta) miejsc sprzedaży napojów alkoholowych.

Dokonując analizy powyższego przepisu stwierdzić należy, że nie dawał on kompetencji temuż organowi do określenia w drodze uchwały godzin sprzedaży napojów alkoholowych, albowiem taka reglamentacja nie mieści się w zakresie określenia „zasady usytuowania” ani „ustalenia liczby punktów sprzedaży”.

Natomiast art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy stanowił, iż dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów gastronomicznych dla ludności określa gmina. Mając na uwadze brzmienie powyższego przepisu, zdaniem Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w składzie orzekającym, nie można z niego wywieść uprawnień rady gminy do określenia godzin otwarcia grupy placówek handlowych odmiennie od pozostałych, wprowadzając tego rodzaju rozróżnienie, któremu miałyby przyświecać cele ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Za takim poglądem przemawia zasada równości wobec prawa wyrażona w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 32, a przede wszystkim zasada swobody działalności gospodarczej określona w art. 20 i 22 Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami ograniczenie swobody (wolności) gospodarczej może być dokonane jedynie ustawą.

Na marginesie dodać należy, iż według pierwotnego brzmienia art. 14 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zabronione było sprzedawanie, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych w lokalach gastronomicznych i innych miejscach sprzedaży w godzinach od 6 do 13. Skreślenie tegoż przepisu nastąpiło z dniem 30 listopada 1990 r. bez jednoczesnego wprowadzenia innego uregulowania dotyczącego godzin sprzedaży napojów alkoholowych w ustawie oraz bez określenia upoważnienia dla innych organów do stanowienia w tym przedmiocie.

Skoro zatem ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi reglamentacji godzin sprzedaży i podawania napojów alkoholowych nie przewiduje, ani nie daje upoważnienia do stanowienia o tym w formie aktu podustawowego, tym bardziej takiej reglamentacji nie należy wprowadzać na podstawie przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy dotyczących prawa pracy.

Ponadto odnośnie uregulowania zawartego w § 3 zaskarżonej uchwały, sąd zauważa, że ani przepisy ustawy wprowadzające Kodeks pracy, ani ustawy o wychowaniu w trzeźwości czy też żadnej innej ustawy nie zawierają upoważnienia, aby gmina mogła w formie prawa miejscowego przewidywać formę decyzji administracyjnej dla uregulowania czasu pracy placówek handlowych oraz zakładów gastronomicznych i upoważnić do ich wydawania organ wykonawczy gminy.

Mając na uwadze przedstawione wcześniej rozważania, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, iż zaskarżona uchwała Nr XLVI/465/93 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 8 lipca 1993 r. w części obejmującej § 3 i § 5 uchwały, wydana została z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i w art. XII § 1 ustawy

z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, które to przepisy stanowiły podstawę jej wydania.

Z tych też względów oraz na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w zw. z art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), należało orzec jak w sentencji.



Na oryginalne właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz..... Referent.....

Marek Matek