



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 17 września 2014 r.

Poz. 2996

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 107/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 28 kwietnia 2014 r.

**w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 23 listopada 2007 r. nr XIV/141/2007 w przedmiocie określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych na terenie miasta Tomaszów Lubelski**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Jerzy Drwal

Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak (sprawozdawca) Sędzia WSA Grzegorz Wałęjko

Protokolant Asystent sędziego Radosław Kot

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Tomaszów Lubelski

z dnia 23 listopada 2007 r. nr XIV/141/2007

w przedmiocie określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych na terenie miasta Tomaszów Lubelski

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### UZASADNIENIE

Zaskarżoną do sądu uchwałą Nr XIV/141/2007 z dnia 23 listopada 2007 r., Rada Miasta Tomaszów Lubelski określiła dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych na terenie miasta Tomaszowa Lubelskiego. Podstawą prawną uchwały był art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142, ze zm.; dalej jako: PWKP).

W § 1 uchwały wprowadzono zasadę, w myśl której placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe dla ludności, mogą być otwierane i zamykane w dniach i godzinach ustalonych przez przedsiębiorcę w przedziale czasowym określonym w § 2 i § 3. Zgodnie z § 2 placówki handlu detalicznego mogą być otwarte w każdym dniu tygodnia od 6.00 do 24.00, zaś zakłady gastronomiczne: restauracje, kawiarnie, bary, mała gastronomia, pijalnie piwa w każdym dniu tygodnia od 6.00 do 2.00. W myśl § 3 całonocowo mogą być otwarte zakłady gastronomiczne, kawiarnie, restauracje, bary, pijalnie piwa organizujące imprezy zamknięte, lokale rozrywkowe (dyskoteki, dancingi), sklepy na

stacjach paliw, zakłady usługowe. Zgodnie z § 3 ust. 5 przepisy uchwały nie mają zastosowania do aptek, innych placówek zakładów, których dni i godziny otwierania regulują odrębne przepisy. W § 4 uchwały zobowiązano kierowników właścicieli placówek do umieszczenia w widocznym miejscu informacji o czasie pracy oraz danych dotyczących kierownika lub właściciela placówki. Z kolei w § 5 przewidziano sankcję w postaci kary grzywny dla osób winnych naruszenia przepisów o dniach godzinach otwierania oraz zamykania placówek.

W skardze do sądu administracyjnego na powyższą uchwałę Wojewoda Lubelski zarzucił, że postanowienia jej § 2 i 3 naruszają w sposób istotny art. XII § 1 PWKP w zw. z art. 22 i art. 32 Konstytucji RP, zaś § 4 i § 5 zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia zawartego w ww. przepisie.

Zgodnie z art. XII § 1 PWKP, dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina. Akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy do ustawy, musi więc ją wykonywać, uzupełniać, ale nie może regulować materii, która nie była przedmiotem ustawy.

Rada gminy podejmując tego typu uchwałę powinna uwzględnić, że wydawane przez nią przepisy dotyczą wyłącznie praw i obowiązków pracodawcy i pracowników i nie stanowią środka służącego realizacji innych celów, jak np. ograniczeniu dostępności napojów alkoholowych, zachowania porządku publicznego, wspieraniu lokalnych małych i mikro przedsiębiorców, itp. Dopuszczenie możliwości stanowienia w oparciu o art. XII § 1 PWKP przepisów prawa miejscowego ze względu na chęć uwzględnienia szeroko rozumianego interesu publicznego w postaci np. zapobiegania alkoholizmowi czy zachowania bezpieczeństwa publicznego, prowadziłyby bowiem do zaakceptowania niedopuszczalnego dualizmu przepisów prawa miejscowego. Tym celom służą bowiem zupełnie inne instrumenty prawne.

Ponadto na Radzie Gminy spoczywał obowiązek uzasadnienia projektu uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, co wynika z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. (§ 131 w zw. z § 143). Brak uzasadnienia nie pozwala ocenić jakimi względami kierowali się radni podejmując przedmiotową uchwałę, a w szczególności dlaczego zostały zróżnicowane godziny otwierania i zamykania placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych. Ze zgromadzonej w sprawie dokumentacji, w szczególności protokołu z posiedzenia Rady, na którym podjęto zaskarżoną uchwałę nie wynika, jakie przyczyny zadecydowały o tym, że radni zdecydowali ustalić zróżnicowane w sposób określony w uchwale godziny otwierania i zamykania wskazanych zakładów i placówek.

W ocenie Wojewody kwestionowana uchwała różnicując - bez jakiegokolwiek uzasadnienia, sytuację prawną podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, jak również ustalając wyjątki od przyjętych godzin otwierania i zamykania placówek - rażąco narusza art. XII § 1 PWKP oraz konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej i równości wobec prawa (art. 22 i art. 32 Konstytucji). Reglamentowanie przez radę gminy w § 2 ust. 1 uchwały godzin, w których placówki handlu detalicznego (poza sklepami na stacjach paliw) oraz zakładów gastronomicznych nie organizujących imprez zamkniętych (§ 2 ust. 2 uchwały) mogą prowadzić działalność handlową - bez jakiegokolwiek uzasadnienia, stanowi ograniczenie wolności działalności gospodarczej.

Wszyscy przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych, zakładów usługowych, będący adresatami zaskarżonej uchwały powinni być traktowani równo - bez jakichkolwiek zastrzeżeń czy wyjątków. Tymczasem uchwała różnicuje warunki prowadzenia przez nich działalności gospodarczej w ten sposób, że ustalono inny czas otwierania i zamykania zakładów podmiotów prowadzących działalność handlową (§ 2 ust. 1 uchwały) i gastronomiczną (§ 2 ust. 2 uchwały); ustalono wyjątki w postaci odmiennych godzin otwierania i zamykania zakładów gastronomicznych, kawiarni, restauracji, barów, pijalni piwa organizujących imprezy zamknięte, lokali rozrywkowych, sklepów na stacjach paliw, zakładów usługowych (§ 3 uchwały).

Brak wskazania na jasne i jednoznaczne kryteria dokonanego zróżnicowania nie spełnia warunków wynikających z konstytucyjnej zasady równości w życiu gospodarczym. Nie jest możliwe również choćby wyinterpretowanie wartości, zasad czy norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby, czy i w jakim zakresie dokonane ustalenie godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i usługowych związane są z relacjami pracownik-pracodawca.

W odniesieniu do § 4 uchwały Wojewoda podniósł, że upoważnienie ustawowe z art. XII § 1 PWKP dotyczy jedynie ustalenia czasu pracy placówek i nie może stanowić podstawy do nakładania na podmioty

prowadzące działalność usługową lub handlową dodatkowych obowiązków w postaci nakazu umieszczania w widocznym miejscu informacji o czasie pracy i danych właściciela lub kierownika. W tym zakresie Rada Miasta przekroczyła granice upoważnienia ustawowego, co musi skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

Podstawą do zakwestionowania § 5 uchwały był fakt, że przepis ten powiela regulację ustawową. Kwestie dotyczące konsekwencji naruszenia przepisów o dniach i godzinach otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych reguluje przepis art. XII § 2 PWKP, zgodnie z którym winni naruszenia wydanych na podstawie § 1 przepisów o dniach i godzinach otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności podlegają karze grzywny do 2.500 złotych. Orzekanie następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. W świetle poglądów orzecznictwa niedopuszczalne jest ponowne regulowanie (powtarzanie) materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą.

W odpowiedzi na skargę Burmistrza Miasta Tomaszów Lubelski wniósł o jej oddalenie. Podniósł, że stanowisko Wojewody prowadzi do konstatacji, że w zasadzie każda próba ingerencji Rady w godzinach otwarcia placówek handlu, w oparciu o art. XII § 1 PWKP kwalifikuje się do stwierdzenia jej nieważności.

Wojewodzie umknęło z pola widzenia, że dla ważności uchwały takiej jak zaskarżona kluczowa jest kwestia czy została ona podjęta ze względu na ważny interes społeczny, czy uchwała taka uwzględniła i rozważyła interesy wszystkich grup społecznych tworzących wspólnotę samorządową tj. zarówno konsumentów, osób prowadzących działalność gospodarczą i pracowników. Ocena uchwały przez pryzmat tak ujętego interesu społecznego prowadzi do wniosku o braku podstaw do stwierdzenia nieważności. Uchwała obowiązuje i pozostaje w obrocie prawnym od 2007 roku. Pozytywnie przeszła ocenę społeczną, gdyż do Rady Miasta przez ponad 6 lat nie napływały ze strony żadnej z grup społecznych skargi, czy też zastrzeżenia co do unormowań prawnych zaskarżonej uchwały. Uchwała uwzględniła warunki miejscowe małego miasta - jego potrzeb, stylu i specyfiki życia mieszkańców, ich tradycji i wartości którym dają priorytety.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z przepisami ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.; dalej jako: u.s.g.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (art. 91 ust. 1). Jedyne w razie nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru lub sąd administracyjny ogranicza się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4).

W badanej sprawie zaskarżona uchwała jest dotknięta wadami prawnymi, którym trzeba przypisać charakter istotny, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą prawną uchwały był art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks Pracy, w myśl którego dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina.

W ocenie sądu należy podzielić zastrzeżenia Wojewody co do zgodności kwestionowanej uchwały z przytoczonym przepisem upoważniającym oraz konstytucyjnymi zasadami wolności działalności gospodarczej i równości.

Zgodnie z powszechnie akceptowanym poglądem w orzecznictwie i doktrynie akty prawa miejscowego stanowione przez organu jednostek samorządu terytorialnego mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w granicach tego upoważnienia (art. 94 Konstytucji). Wadliwe są zatem zarówno akty, które zostały wydane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jak i takie, które opierały się na upoważnieniu, ale wykroczyły poza jego granice. Wykroczenie to może polegać również na niezrozumieniu intencji ustawodawcy udzielającego upoważnienia i wydaniu aktu prawa miejscowego sprzecznego z ratio legis przepisu upoważniającego.

Ustawa o samorządzie gminnym zawiera ogólną podstawę stanowienia gminnych aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym w art. 40 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten wyraźnie wskazuje na konieczność istnienia wyraźnego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Co prawda rada gminy może również wydawać przepisy porządkowe, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia

porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 u.s.g.) jednakże przepis ten nie ma zastosowania w badanej sprawie.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym na tle art. XII § 1 PWKP zwracano uwagę na nader ogólne sformułowanie tego przepisu, nie zawierającego szczegółowych wytycznych dla organów gminy w zakresie ustalania dni i godzin otwierania i zamykania „placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności”. Brak takich kryteriów w przepisie upoważniającym nie daje jednak organom gminy nieskrępowanej swobody w regulowaniu tych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Swobodę prawotwórczą gminy ograniczają z jednej strony wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego, który sprawia, że musi ona uwzględniać cel i sens upoważnienia ustawowego, który trzeba odnaleźć drogą wszystkich metod wykładni. Po drugie, ograniczenia takie wynikają również z konieczności respektowania przez gminę podstawowych standardów konstytucyjnych, takich jak wolność działalności gospodarczej czy równość w wykonywaniu działalności gospodarczej. Standardy te znajdują także oparcie w regulacji ustawowej – w świetle art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013, poz. 672, ze zm.; dalej jako: u.s.d.g.), podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

W kwestii ratio legis upoważnienia zawartego w art. XII § 1 PWKP sąd w pełni podziela wyrażane w orzecznictwie stanowisko wskazujące, że chodzi tu o upoważnienie do uregulowania materii ściśle związanej z prawem pracy. Tytuł ustawy oraz okoliczności jej uchwalenia wskazują jednoznacznie, że miała ona regulować kwestie związane z wprowadzeniem w życie Kodeksu pracy. W związku z tym należy przyjąć, że rada gminy na podstawie tego przepisu może regulować prawa i obowiązki pracowników i pracodawców w zakresie czasu pracy placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych z uwzględnieniem interesu konsumentów. Upoważnienie to nie obejmuje zatem uprawnień do określania godzin otwierania i zamykania tych placówek i zakładów z uwagi na ochronę porządku publicznego. Rada gminy określając na podstawie art. XII par. 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności z uwagi na ochronę porządku publicznego, przekracza zawarte w tym przepisie upoważnienie (por. wyrok NSA z 06-07-2000 r., II SA/Gd 93/00; wyroki WSA w Krakowie z 20-04-2010 r., III SA/Kr 1/09 i z 14-03-2013 r., III SA/Kr 16161/12).

Aby ustalić, czy uchwała odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego należałoby zbadać treść uzasadnienia uchwały oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie. Takich dokumentów nie ma. Rada Miasta nie przedstawiła żadnego uzasadnienia ani projektu uchwały, ani jej samej. Kryteria, jakimi kierowali się radni podejmujący uchwałę nie dadzą się również ustalić na podstawie przedłożonych przez Wojewodę na żądanie sądu dokumentów w postaci wyciągu z protokołu sesji Rady Miasta Tomaszów Lubelski w dniu 23 listopada 2007 r., ani opinii przedstawionych przez komisje Rady Miasta.

Brak uzasadnienia uchwały, w połączeniu z brakiem jakichkolwiek informacji z prac Rady Miasta nad przygotowaniem uchwały, skutkują uznaniem, że uchwała jest niezgodna z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. XII § 1 PWKP. Oceny tej nie zmienia argumentacja powołana przez Burmistrza w odpowiedzi na skargę, wskazująca, że uchwała taka uwzględniła i rozważyła interesy wszystkich grup społecznych tworzących wspólnotę samorządową tj. zarówno konsumentów, osób prowadzących działalność gospodarczą i pracowników. Twierdzenie to staje się gołosłowne, jeśli nie ma oparcia w uzasadnieniu uchwały lub przynajmniej w materiałach dokumentujących prace nad jej przygotowaniem i uchwaleniem.

Brak wskazania motywów podjęcia uchwały wpływa także zasadniczo na jej ocenę z punktu widzenia standardów konstytucyjnych.

Nie wymaga szerszego uzasadnienia konkluzja, że zaskarżona uchwała ogranicza wolność działalności gospodarczej, wskazując, w jakich godzinach określone w niej podmioty mogą wykonywać działalność gospodarczą. Jak wskazuje się w orzecznictwie, art. XII § 1 PWKP był uchwalany w zupełnie innych warunkach społeczno-gospodarczych, w sytuacji dominującej własności państwowej w gospodarce i centralnego sterowania gospodarką. Przepis ten wymaga reinterpretacji, z uwzględnieniem obecnych standardów konstytucyjnych (por. wyrok NSA z 19-04-2007 r., I OSK 1505/06; Wyrok WSA w Gliwicach z 21-11-2012 r., III SA/Gl 1638/12). Kluczowy dla sprawy jest w szczególności art. 22 Konstytucji,

stanowiący, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Wolność gospodarcza nie jest wartością absolutną, jest to bowiem tylko jeden z elementów społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Elementami tworzącymi społeczną gospodarkę rynkową są także własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji).

Jest zatem dopuszczalne ograniczanie wolności działalności gospodarczej, również w drodze aktów prawa miejscowego, ale pod dwoma warunkami. Po pierwsze, taki akt musi opierać się na wyraźnym upoważnieniu ustawowym i mieścić się w jego granicach, w tym wyznaczonych przez ratio legis regulacji ustawowej. Po drugie może mieć miejsce jedynie ze względu na ważny interes publiczny. Jak wskazano wyżej, upoważnienie ustawowe zawarte w art. XII § 1 PWKP, choć ogólnikowe, to wskazuje na interes publiczny wyrażający się w dążeniu do wyważenia interesów pracodawców i pracowników. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia uchwały nie pozwala stwierdzić, że Rada Miasta podejmując kwestionowaną uchwałę działała w granicach upoważnienia ustawowego i kierowała się określonym w tym upoważnieniu ważnym interesem publicznym. Taka konstatacja dyskwalifikuje uchwałę jako niezgodną z art. 22 Konstytucji i art. 6 ust. 1 u.s.d.g.

Ograniczenia wolności działalności gospodarczej muszą uwzględniać również inny standard konstytucyjny – równość w prawie do wykonywania działalności gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że uchwała nierówno traktuje przedsiębiorców wykonujących określone rodzaje działalności gospodarczej, wprowadzając zróżnicowane godziny otwarcia placówek handlu detalicznego (§ 2 ust. 1), zakładów gastronomicznych (§ 2 ust. 2) oraz różnych podmiotów wymienionych w § 3. Co więcej, zakresy podmiotowe poszczególnych paragrafów wprowadzających różne godziny otwarcia, pokrywają się częściowo (np. w odniesieniu do zakładów gastronomicznych - § 2 ust. 2 i § 3 pkt 1, w odniesieniu do placówek handlowych - § 2 ust. 1 i § 3 pkt 3, odnoszący się do sklepów na stacjach paliw).

Samo wprowadzanie zróżnicowanych godzin otwarcia różnych placówek handlowych czy usługowych nie jest naruszeniem zasady równości. Naruszeniem tej zasady jest dopiero zróżnicowane traktowanie nie mające racjonalnego uzasadnienia, zgodnego z innymi wartościami konstytucyjnymi. Aby jednak ocenić, czy zróżnicowane traktowanie miało charakter dozwolonych odstępstw, czy niedopuszczalnej dyskryminacji trzeba znać motyw, jakimi kierował się prawodawca miejscowy wprowadzający takie zróżnicowania. Jak wskazywano wyżej – takich motywów ustalić się nie da z uwagi na brak uzasadnienia uchwały i jej projektu, jak i brak jakichkolwiek materiałów dokumentujących prace nad jej przygotowaniem i uchwaleniem, pozwalających ustalić te motyw.

Co więcej, analizując treść uchwały pod kątem wyodrębnienia różnych rodzajów działalności, dla których obowiązują odmienne godziny otwarcia placówek trudno przyjąć, aby wprowadzone zróżnicowanie nawiązywało do ratio legis upoważnienia ustawowego zawartego w art. XII § 1 PWKP, tj. do wspomnianego wyżej równoważenia interesów pracowników i pracodawców. Zwłaszcza w odniesieniu do rodzajów działalności wymienionych w § 3 dominujący charakter wydają się mieć raczej interesy klientów, odbiorców usług, a nie pracowników.

Z powyższych przyczyn uchwałę należy uznać za naruszającą konstytucyjną i ustawową zasadę równości w wykonywaniu działalności gospodarczej (art. 32 Konstytucji, art. 6 ust. 1 u.s.d.g.) ze względu na brak uzasadnienia zróżnicowanego traktowania przedsiębiorców.

W kontekście powyższych rozważań, nawiązujących do braku uzasadnienia projektu uchwały, należy podzielić stanowisko skarżącego organu nadzoru, że jest to naruszenie Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (§ 131 w zw. z § 143; Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Uzasadnione są również zarzuty Wojewody kierowane wobec § 4 uchwały, w którym zobowiązano kierowników właścicieli placówek do umieszczenia w widocznym miejscu informacji o czasie pracy oraz danych dotyczących kierownika lub właściciela placówki. Jak wskazano wyżej, wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona uchwała wymaga ścisłego respektowania upoważnienia ustawowego. Ani art. XI § 1 PWKP, ani żaden inny przepis nie daje radzie gminy upoważnienia do wprowadzenia takiego obowiązku (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 08-11-2012 r., III SA/Wr 407/12). Kwestionowana regulacja została zatem wydana bez podstawy prawnej.

Należy także podzielić stanowisko Wojewody kwestionującego zgodność z prawem § 5 uchwały, w którym przewidziano sankcję w postaci kary grzywny dla osób winnych naruszenia przepisów o dniach godzinach otwierania oraz zamykania placówek.

Utrwalony w orzecznictwie i w pełni podzielany przez skład orzekający w badanej sprawie jest pogląd niedopuszczający powielania w akcie prawa miejscowego regulacji zawartych w ustawie. W wyroku z dnia 14 października 1999 r. (II SA/Wr 1179/98) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy" (OSS 2000/1/17; podobnie m.in. wyrok NSA z 21-12-1993 r., SA/Wr 1739/93; wyrok WSA w Gliwicach z 17-06-2013 r., sygn. akt I SA/Gl 298/13; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 05-03-2014 r., II SA/Go 73/14).

Jak trafnie wskazał Wojewoda, konsekwencje naruszenia przepisów o dniach i godzinach otwierania i zamykania placówek handlowych i usługowych w postaci odpowiedzialności za wykroczenie, są uregulowane bezpośrednio i wyczerpująco w art. XII § 2 PWKP. Regulacja zawarta w § 5 zaskarżonej uchwały jest zatem zbędna.

Poza zarzutami podniesionymi przez Wojewodę należy wskazać również na wadliwość uchwały wynikającą z braku precyzji stosowanych pojęć, co może wywoływać zasadnicze wątpliwości w zakresie interpretacji jej postanowień. Stosowanie różnego nazewnictwa w uchwale powoduje trudności z jej zrozumieniem przez odbiorców. Wątpliwości rodzą się na przykład na tle użytego w § 3 pkt 2 pojęcia lokale rozrywkowe (dyskoteki, dancingi) – czy są to tylko te, które prowadzą imprezy taneczne bez konsumpcji, czy też mogą to być również kawiarnie, restauracje i bary piwne oferujące oprócz konsumpcji zabawę taneczną.

Mając powyższe na uwadze sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. oraz art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.).

Orzeczenie zawarte w punkcie II sentencji oparto na treści art. 152 p.p.s.a.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*