

UCHWAŁA NR XLI/582/2010
RADY MIEJSKIEJ INOWROCŁAWIA

z dnia 24 lutego 2010 r.

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-
Pomorskiego**

Na podstawie art.98 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.¹⁾) oraz art.3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz.1270, z późn. zm.²⁾) uchwala się, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszcy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 lutego 2010 r. Nr WNK.IV.0911/2/10, doręczone 9 lutego 2010 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/567/09 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 29 grudnia 2009r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Inowrocławia.

§ 2. 1. Do wniesienia skargi, podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania, a także reprezentowania skarżącego przed sądem administracyjnym upoważnia się Prezydenta Miasta Inowrocławia.

2. Upoważnia się Prezydenta Miasta Inowrocławia do ustanowienia pełnomocników procesowych w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący Rady
Miejskiej Inowrocławia**

Tomasz Marcinkowski

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miasta Inowrocławia uchwałą Nr XXXIX/567/09 z dnia 29 grudnia 2009r. zmieniającą uchwałę w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Inowrocławia, postanowiła wyłączyć stosowanie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych względem placówek oświatowych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, placów zabaw, obiektów kultu religijnego, zakładów opieki zdrowotnej, w tym sprawujących opiekę nad uzależnionymi od alkoholu do przedsiębiorców spełniających łącznie następujące warunki:- zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży wygasło,- przedsiębiorca zamierzający kontynuować działalność w punkcie sprzedaży i w zakresie określonym w zezwoleniu, które wygasło, ubiega się o wydanie zezwolenia na kolejny okres,- w okresie ważności zezwolenia, o którym mowa w lit.a, powstały obiekty, o których mowa w pkt. 2.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski stwierdził nieważność ww. uchwały na mocy rozstrzygnięcia nadzorczego Nr WNK.IV.0911/2/10 z dnia 5 lutego 2010r. wydanego na podstawie art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz.1591 z późn. zm.).

Przedmiotowej uchwale organ nadzoru zarzucił, iż narusza ona zasadę równego traktowania względem prawa wszystkich podmiotów, których to prawo dotyczy, gdyż wprowadzona nią zmiana stawia w sytuacji uprzywilejowanej wszystkie te podmioty, dla których zezwolenie wygasło, a które to uzyskując nowe zezwolenie kontynuują dalszą działalność w tym zakresie.

Zarzut powyższy jest nieuzasadniony, gdyż sporna uchwała ma na celu właśnie ochronę jednej z konstytucyjnie gwarantowanych wolności obywatelskich jaką jest prawo swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. W szczególności zaś uchwała ta służy równemu traktowaniu przedsiębiorców, którzy od wielu lat prowadzą działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Inowrocławia poprzez wyeliminowanie sytuacji, w których podmioty te posiadające ugruntowaną pozycję na rynku lokalnym i wyrobioną markę zmuszone byłyby do likwidacji działalności gospodarczej tylko dlatego, że w sąsiedztwie prowadzonych przez nie punktów sprzedaży (tj. w odległości bliższej niż 50 m) powstały obiekty „chronione” wymienione w pkt 2 uchwały, na który to fakt nie mają one żadnego wpływu. Bezspornym bowiem jest wniosek, iż pozostawienie uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Inowrocławia, w jej kształcie przed uchwaleniem przedmiotowej zmiany, skutkowałoby naruszeniem zasad uczciwej konkurencji, gdyż niektórzy z renomowanych przedsiębiorców, których działalność jest właśnie taką konkurencję gwarantuje, zostali by wyeliminowani z rynku nie z przyczyn ekonomicznych, czy choćby leżących po ich stronie, a z powodów całkowicie ich nie dotyczących, a zwłaszcza od nich niezależnych i przez nich niezawinionych.

Pewnym skrótem interpretacyjnym, zawartym w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody, jest

zaś stwierdzenie, iż sporna uchwała stawia w sytuacji uprzywilejowanej wszystkie te podmioty, dla których zezwolenie wygasło, a które to uzyskując nowe zezwolenie kontynuują dalszą działalność w tym zakresie. W istocie chodzi tu bowiem wyłącznie o tych przedsiębiorców, którzy spełnili wszystkie warunki określone w pkt 3 uchwały.

Zasada wolności gospodarczej została wprost wyrażona w art.20 ustawy zasadniczej, jaką jest Konstytucja RP jak i powtórzona oraz uszczegółowiona w art.6 ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2007r. Nr 70, poz.473 ze zm.).

Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem sądowym, wszelkie ograniczenia zasady wolności w prowadzeniu działalności, choć dopuszczalne w drodze zapisu ustawowego ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP), mają charakter wyjątku i muszą być wobec tego rozumiane ściśle, a nie w sposób rozszerzający. Nie można zatem ich istnienia dorozumiewać czy domniemywać, bądź przyjmować np. w drodze analogii (wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2006r. Sygn. akt II GSK 23/06, wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2006r. Sygn. akt VI SA/Wa 1128/06).

W rozstrzygnięciu nadzorczym (z dnia 29 listopada 2007r. Nr ON.I-0911/341/07) zaś Wojewoda Łódzki wskazał, iż wprowadzony na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g. zakaz korzystania w handlu detalicznym i w działalności usługowej z niebiodegradowalnych, jednorazowych i bezpłatnych torebek foliowych adresowany jest do placówek handlowych lub usługowych. Oznacza to, iż placówki te nie będą mogły wydawać swoim klientom torebek w celu przenoszenia towaru. Takimi postanowieniami rada gminy wprowadziła zakazy naruszające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, która jest zagwarantowana w art. 20 Konstytucji RP. Ograniczenie tej wolności, stosownie do art. 22 Konstytucji jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, nie zaś na podstawie aktu prawnego niższej rangi, jakim jest uchwała rady gminy.

W świetle przedstawionych powyżej tez, uprawnionym jest zatem wniosek, iż zmiana uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Miasta Inowrocławia jako służąca wręcz przeciwnemu celowi tj. właśnie pełnej realizacji zasady swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej przy braku wprowadzenia ograniczeń ustawowych w tym zakresie – jest nie tylko zasadna, ale wręcz konieczna.

Podkreślić również należy, iż z redakcji art.22 Konstytucji wynika jednoznacznie, iż ograniczenie zasady wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne wyłącznie w drodze wprowadzenia przepisu ustawowego chroniącego ważny interes publiczny.

Tymczasem przepisy ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a w szczególności jej art.12 ust.4 przewidują wyłącznie jedno kryterium tworzenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, którego zresztą nie narusza uchwała Nr XXXIX/567/09, tj. nakazujące uwzględnianie jednego

z celów ustawy określonych w art.1 ust.1, jakim jest ograniczanie dostępności alkoholu. Zatem, ustawa ta nie daje żadnych podstaw usprawiedliwiających ograniczanie zasady swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, czym będzie właśnie skutkowało stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

Broniąc zasadności uchwalonej zmiany przedmiotowej uchwały, nie można pominąć faktu, iż właśnie w interesie lokalnej społeczności jest, aby renomowane placówki handlowe, czy punkty gastronomiczne nadal istniały i funkcjonowały na terenie Miasta, gdyż gwarantują one mieszkańcom usługi na wysokim poziomie jak również stanowią ważny element promocji, w jakimś stopniu również Regionu.

Z istotą zasady praw nabytych kłóci się również stanowisko Wojewody, zgodnie z którym zasada ta rozciąga się jedynie na „trwające” zezwolenia, natomiast nie można jej już stosować w odniesieniu do procedury udzielania nowych zezwoleń przedsiębiorcom, którzy w tym samym zakresie i w tym samym punkcie chcą kontynuować prowadzoną działalność. Bowiem, w wyroku z 12 września 2000r., K 1/2000, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż z konieczności zachowania praw nabytych nie można wywodzić obowiązku ustawodawcy kreowania identycznych uprawnień dla innych osób. W wyroku zaś z 4 stycznia 2000r., K 18/09, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż u podstaw praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza stanowienia regulacji ograniczających lub znoszących prawa podmiotowe. Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga, zdaniem Trybunału, rozważenia na ile oczekiwanie jednostki dotyczące ochrony praw nabytych jest usprawiedliwione, ponieważ zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego należy uznać za nieprawidłowe także z tego względu, iż zostało oparte na zarzucie naruszenia wyłącznie art.32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada zaś równości nie może być rozumiana jako wartość bezwzględna, a art. 32 Konstytucji nie może stanowić samodzielnej podstawy zarzutów, bowiem zasady w nim wyrażone konkretyzowane są przez przepisy szczegółowe i dopiero wspólnie z kryteriami w nich zawartymi, mogą stanowić łączne kryterium oceny równego traktowania, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia ze stosowaniem czy tworzeniem prawa.

Za brakiem podstaw do stwierdzenia nieważności podjętej przez Radę Miejską Inowrocławia uchwały Nr XXXIX/567/09 z dnia 29 grudnia 2009r. przemawia również stosowana powszechnie praktyka uchwałodawcza. Analogiczne bowiem, albo służące realizacji identycznego celu, regulacje prawne zawarły w podjętych przez siebie aktach prawa miejscowego organy uchwałodawcze takich miast jak Miasto Kraków, Miasto Toruń, czy Miasto Grudziądz.

Wskazując na powyższe niezgodności z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego, zaskarżenie tego aktu jest konieczne i uzasadnione.

**Przewodniczący Rady
Miejskiej Inowrocławia**

Tomasz Marcinkowski

-
- 1) 1) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz.1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz.1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz.420 i Nr 157, poz.1241;
 - 2) 2) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417, Nr 250, poz.2118, z 2006 r. Nr 38, poz.268, Nr 208, poz. 1536, Nr 217, poz. 1590, z 2007 r. Nr 120, poz. 818, Nr 121, poz. 831, Nr 221, poz. 1650, z 2008r. Nr 190, poz. 1171, Nr 216, poz. 1367 oraz z 2009r. Nr 53, poz. 433, Nr 144, poz. 1179, Nr 216, poz. 1676 i Nr 221, poz. 1736.