



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 sierpnia 2012 r.

Poz. 3385

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.304.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/282/12 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie miasta Piekary Śląskie w całości, jako niezgodnej z art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy (Dz. U. z 1974 r., Nr 24, poz. 142 z późn. zm.) w związku z art. 32 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Piekary Śląskie określiła dni i godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie miasta Piekary Śląskie. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy (Dz. U. z 1974 r., Nr 24, poz. 142 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”. Zgodnie z powyższym przepisem: „dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina”.

Rada Miasta Piekary Śląskie w § 2 pkt 1 i 3 przedmiotowej uchwały wprowadziła ogólną regulację dotyczącą kwestii dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów usługowych i gastronomicznych, posiłkując się jednocześnie ustalonymi w § 1 uchwały definicjami. Natomiast w pozostałych punktach § 2 uchwały zostały wprowadzone wyjątki od powyższej reguły w zakresie dotyczącym stacji paliw, sklepów branży piekarniczo-cukierniczej, hoteli i restauracji hotelowych, jak również zlokalizowanych na wolnym powietrzu ogródków gastronomicznych.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Piekary Śląskie podejmując uchwałę w niniejszej sprawie istotnie naruszyła prawo. Powyższe regulacje różnicują bowiem placówki handlu detalicznego na prowadzące sprzedaż na stacjach paliw oraz w sklepach branży piekarniczo-cukierniczej i tych nie dotyczyć będzie ograniczenie czasu prowadzenia działalności do godzin pomiędzy 6⁰⁰ a 22⁰⁰, i te które takiej działalności nie prowadzą i jednocześnie przedstawione ograniczenia ich dotyczą. Podobne zróżnicowanie dotyczy hoteli oraz restauracji hotelowych do których nie mają zastosowania ograniczenia czasowe określone w § 2 pkt 1 i 3 uchwały. Równocześnie zgodnie z § 2 pkt 5 uchwały, skrócone zostały godziny w jakich mogą być czynne zlokalizowane na wolnym powietrzu ogródki gastronomiczne.

Podkreślenia wymaga, iż przyjęte w przedmiotowej uchwale Rady Miasta Piekary Śląskie rozwiązanie dot. ustalenia czasu otwarcia zlokalizowanych na wolnym powietrzu ogródków gastronomicznych należy uznać za nieprawidłowe. Organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego na mocy art. XII § 1 ustawy upoważniony jest do określenia godzin otwarcia placówek handlu detalicznego oraz zakładów gastronomicznych jako całość i to niezależnie od tego w jakich warunkach odbywa się w nich sprzedaż i obsługa, a przede wszystkim niezależnie od tego czy mają ogródki służące jako miejsce obsługi klientów, czy też nie. Lokale gastronomiczne, do których należą samodzielne lokale, a także takie, które dodatkowo posiadają stoiska obsługi znajdujące się na zewnątrz lokalu a będące częścią większej placówki, prawnie i funkcjonalnie stanowią jako całość miejsce działalności gospodarczej lub usługowej. Reasumując ogródek lub taras stanowi całość z lokalem gastronomicznym dlatego też nie można regulować odmiennie jego sytuacji prawnej bez wyraźnej delegacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie ustawowe wynikające dla rady z art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy nie uprawnia rady do wprowadzania mocą uchwały wyżej wskazanych ograniczeń. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 października 2005 r. (sygn. GSK 251/05) „wprowadzając w art. XII § 1 (...) nie sprecyzowano jednoznacznie zasad i kryteriów dotyczących określenia dni i godzin otwierania i zamykania wymienionych w tym przepisie placówek, lecz wynika to z niemożności racjonalnego przewidywania przez centralnego prawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych. Brak kryteriów jakimi powinna się kierować gmina, podejmując uchwałę na podstawie przytoczonego przepisu, nie oznacza jednak, że gmina może działać dowolnie, bez odniesienia się do podstawowych zasad tworzenia prawa miejscowego”. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w wyroku z dnia 23 stycznia 2009 r. (sygn. akt II SA/Rz 616/08): „Z jednej strony powinna ona uwzględnić wszystkie okoliczności wynikające z warunków lokalnych, a z drugiej konstytucyjne gwarancje równości podmiotów wobec prawa, zakazu dyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym oraz wolności działalności gospodarczej”.

Wskazania wymaga, iż przepis art. XII § 1 ustawy stanowi podstawę do wydania w tej kwestii uchwały przez Radę Gminy, która jako akt generalny i powszechnie obowiązujący na danym terenie stanowi prawo miejscowe. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2007 r. (*Sygn. akt. I OSK 1505/06*) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 2 listopada 2005 r., (*sygn. akt II SA/Sz 1253/04*) „Tę kategorię przepisów Konstytucja RP w art. 87 § 2 zrównuje z aktami prawnymi wymienionymi w art. 87 § 1 (ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia) określając je, jako źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W art. 94 Konstytucja RP akcentuje konieczność respektowania przez organy samorządu terytorialnego przy ich działalności prawotwórczej przestrzegania podstawy i granic upoważnień ustawowych. Zatem przepisy te tworzone przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego, podobnie jak rozporządzenia, nie mogą odmiennie w stosunku do dyspozycji ustawowej regulować takiej samej sytuacji społecznej.

Dla prawidłowej oceny wykładni przepisu art. XII § 1 ustawy należy zwrócić uwagę na kontekst materialnoprawny i historyczny, w jakim przepis ten został wprowadzony do systemu prawnego. (...) W warunkach społeczno-gospodarczych, istniejących w dacie wprowadzenia przepisu, wykonując delegację zamieszczoną w tym przepisie, organy stanowiące winny uwzględniać zarówno ówczesny sposób zarządzania sferą handlu i usług, należącą do tzw. sektora uspołecznionego, jak i interesy pracowników zainteresowanych skracaniem czasu pracy oraz interesy konsumentów, dążących do wydłużenia godzin otwarcia placówek. Na ten aspekt przepisu art. XII § 1 zwrócono już wcześniej uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych (*wyrok NSA z dnia 6 lipca 2000 r., II SA/Gd 93/00* , oraz *WSA w Opolu z dnia 4 czerwca 2004 r., II SA/Op 10/04*), w których przyjęto, iż wspomniana podstawa prawna upoważnia do regulowania w drodze prawa miejscowego praw i obowiązków pracowników i pracodawców w zakresie czasu pracy wymienionych placówek z uwzględnieniem interesów konsumentów. Zauważyć należy, iż po przeobrażeniach społeczno-gospodarczych, jakie zaszły w kraju w latach 90, przeprowadzoną powszechną prywatyzacją handlu i usług, stworzeniu warunków do elastycznego kształtowania czasu pracy, przy zapewnionej jednocześnie w Konstytucji RP swobodzie działalności gospodarczej (art. 20 i 22) tworzenie przepisów prawa miejscowego w tej materii winno uwzględniać te zaistniałe zmiany. Wykonanie przez gminę obowiązku stanowienia norm prawnych w przedmiotowej materii winno, zatem odpowiadać obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, przy zachowaniu podstawowego wymogu zgodności z normami Konstytucyjnymi i ustawami.”

Kwestionowane przez organ nadzoru regulacje § 2 przedmiotowej uchwały budzą wątpliwości również z uwagi na treść art. 32 Konstytucji RP, zawierającego zasadę, iż wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a jednocześnie nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2002 r. sygn. II SA/Ka 269/02). Na konieczność równego traktowania zwrócił także uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97 OTK ZU 1997/3-4 poz.41, str. 370), stwierdzając, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzując się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”.

W kontekście przedmiotowej sprawy, należy uznać, iż postanowienia niniejszej uchwały są sprzeczne z wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadą równości, gdyż różnicują zasady funkcjonowania takiej samej kategorii podmiotów gospodarczych. Placówki oraz zakłady tego samego rodzaju muszą mieć jednakowe możliwości prowadzenia działalności gospodarczej.

Organy gminy, jak wszystkie organy władzy publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działać winny wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Konsekwencją powyższego jest więc stwierdzenie, że „o ile obywatel ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia” (por. W. Skrzydło „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz, Zakamycze 1999r., str. 15). Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowej sprawie brak jest materialnoprawnej podstawy do uchwalenia norm zawartych w § 2 uchwały, a tylko taka materialnoprawna podstawa uzasadniałaby wprowadzenie niejednakowego traktowania tej samej kategorii podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Wprowadzenie do uchwały Rady Miasta wskazanych wyżej regulacji (tj. § 2 pkt 2, 4 i 5) 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. Fundamentem gospodarki rynkowej jest wolność prowadzenia działalności gospodarczej, której ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z aktów prawnych o randze ustawowej i to tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). Bezsprzecznym jest, że wyłącznym źródłem tych ograniczeń nie może być uchwała rady gminy, nie mająca oparcia w przepisach ustawowych.

Organ nadzoru zważył jednocześnie, iż stwierdzenie nieważności tylko w zakresie § 2 pkt 2, 4 oraz 5 przedmiotowej uchwały spowoduje, iż na terenie miasta Piekary Śląskie obowiązywać będzie zasada, zgodnie z którą wszystkie placówki handlu detalicznego, zakłady i zakłady usługowe mogą być czynne we wszystkie dni tygodnia w godzinach od 6⁰⁰ do 22⁰⁰, a zakłady gastronomiczne mogą być czynne w dniach: od poniedziałku do piątku w godzinach od 6⁰⁰ do 24⁰⁰ natomiast w sobotę całą dobę, a w niedzielę w godzinach od 0⁰⁰ do 22⁰⁰, która jednakże nie będzie wyrażać rzeczywistej woli Rady Miasta Piekary Śląskie w zakresie ustalenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i usługowych dla ludności.

Tym samym uchwałą Nr XIX/282/12 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie miasta Piekary Śląskie, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Piekary Śląskie
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a