



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 października 2012 r.

Poz. 3962

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.400.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 października 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/280/2012 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLIII/680/2010 Rady Miasta Racibórz z dnia 23 czerwca 2010r. w sprawie określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie miasta Racibórz 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.), zwanej dalej "ustawą" w związku z art. 32 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Racibórz nadała nowe brzmienie przepisowi § 1 pkt 2 uchwały pierwotnej tj. uchwały Nr XLIII/680/2010 z dnia 23 czerwca 2010r. w sprawie określenia dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie miasta Racibórz. 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 Racibórz w § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały wprowadziła ogólną regulację dotyczącą dni i godzin otwierania oraz zamykania zakładów gastronomicznych, które mogą być otwarte od godz. 06.00 do godz. 22.00. Natomiast w pozostałych punktach tej uchwały Rada wprowadziła wyjątki od powyższej reguły w zakresie dotyczącym godzin otwarcia zakładów gastronomicznych uzależniając je od miejsca lokalizacji tych zakładów. I tak:

- zakłady gastronomiczne znajdujące się w budynkach wolnostojących, niemieszkalnych lub jednorodzinnych zlokalizowanych w odległości nie mniejszej niż 100 m od innych budynków...(…) - mogą być otwarte całodobowo,
- zakłady gastronomiczne zlokalizowane w centrum miasta ...(…) - mogą być otwarte codziennie od godz. 06.00 do godz. 02.00,
- zakłady zlokalizowane wzdłuż ulicy Opawskiej...(…) - otwarte być mogą codziennie od godz.06.00 do godz. 24.00. Inne zakłady gastronomiczne funkcjonujące przy stacjach paliw oraz w hotelach mogą być otwarte codziennie całodobowo.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Racibórz podejmując uchwałę w niniejszej sprawie istotnie naruszyła prawo. Powyższe regulacje różnicują bowiem godziny otwarcia zakładów gastronomicznych uzależniając je od miejsca (lokalizacji) prowadzenia działalności. Tak więc ogólnie, zakłady

gastronomiczne mogą funkcjonować zgodnie z przepisem § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały codziennie w godz.od 6.00 do godz. 22.00, jednak inne zakłady wymienione w lit. a, b, c, d tego przepisu mogą funkcjonować całodobowo lub w skróconych godzinach funkcjonowania. Organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego na mocy art. XII § 1 ustawy upoważniony jest do określenia godzin otwarcia m.in. zakładów gastronomicznych i to niezależnie, zdaniem organu nadzoru, od tego w jakich miejscach dany zakład gastronomiczny funkcjonuje. Zatem nie można regulować odmiennie sytuacji prawnej zakładów gastronomicznych bez wyraźnej delegacji ustawowej .

W ocenie organu nadzoru upoważnienie ustawowe wynikające dla rady z art. XII § 1 ustawy 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) „wprawdzie 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 prezentowanym 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.

Kwestionowane przez organ nadzoru regulacje przedmiotowej uchwały budzą wątpliwości 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. 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 przez Radę Miasta wskazanych wyżej 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. 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.

Tym samym uchwałą Nr XX/280/2012 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLIII/680/2010 rady Miasta Racibórz z dnia 23 czerwca 2010r. w sprawie określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie miasta Racibórz, 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 Racibórz
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a