



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 3187

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.166.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/870/18 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie Miasta Chorzów w całości - jako sprzecznej z art. 2, art. 7, art. 20 i art. 22 Konstytucji RP, z art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, art. 6 ust. 1 z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. 2017 r., poz. 2168 z późn. zm.) oraz z art. 5 pkt 1 i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2018 roku, poz. 305) .

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Chorzów określiła dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie Miasta Chorzów. W § 1 ust. 1 uchwały Rada wskazała, że placówki handlu detalicznego na terenie Miasta Chorzowa mogą być otwierane i zamykane codziennie w godzinach od 6.00 do 23.00. Jednocześnie od powyższej zasady wprowadziła wyjątek stanowiąc, że placówki handlu detalicznego zlokalizowane na stacjach paliw mogą być czynne codziennie przez całą dobę (§ 1 ust. 2 uchwały).

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała przepisy art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. XII § 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Uchwała rady gminy w sprawie określenia dni i godzin otwarcia i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności należy do aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Akty te wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stanowią one integralną część obowiązującego w państwie systemu prawa (art. 87 ust. Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) i zawierają rozstrzygnięcia generalne, które są kierowane do nieokreślonego adresata. Adresatami tymi mogą być zarówno wszystkie podmioty znajdujące się na obszarze działania organów stanowiących to prawo, jak i niektóre ich kategorie. Akty prawa miejscowego kierowane są do wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez te akty sytuacjach. Są to akty wielokrotnego zastosowania, a zatem nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie, lecz obowiązują

do czasu ich uchylecia, zmiany lub też tracą moc obowiązującą z upływem czasu, na jaki zostały ustanowione.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (por. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Przede wszystkim wskazać należy, że niedopuszczalnym jest różnicowanie przez Radę Miasta godzin otwierania i zamykania placówek handlowych w zależności od miejsca ich usytuowania. Podstawy do takiego stanowienia prawa miejscowego nie zawiera nie tylko przepis art. XII ustawy, ale również żaden inny powszechnie obowiązujący przepis prawa. Przepis art. XII § 1 ustawy nie zawiera upoważnienia do określania godzin otwierania i zamykania placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych dla ludności – w zależności od spełniania przez te placówki i zakłady dodatkowych warunków określanych przez lokalnego prawodawcę np. lokalizację, czy rodzaj asortymentu (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 listopada 2011 roku, sygn. akt III SA/Gl 1638/12, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Uznanie za zgodny z prawem przepisu § 1 ust. 2 uchwały zakazującego w istocie prowadzenia działalności handlowej wyłącznie placówkom handlowym usytuowanym poza stacjami benzynowymi przed 6.00 i po 23.00 kolidowałoby zarówno z art. 20 jak i art. 22 Konstytucji RP, zapewniających swobodę działalności gospodarczej, gwarantującej podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na równych prawach dla każdego z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa oraz art. XII § 1 przepisów wprowadzających oraz art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Powyższa regulacja różnicuje bowiem warunki handlu detalicznego ze względu na przedmiot działalności placówki handlu detalicznego lub jej lokalizację (stacja paliw). Wskazać należy również, że art. XII § 2 ustawy, za nieprzestrzeganie przepisów wydanych na podstawie § 1 przewiduje karę grzywny, orzecaną w trybie przepisów postępowania w sprawach o wykroczenia, a więc konsekwencje istniejącej sprzeczności z prawem mogłyby prowadzić do dalszych niepożądanych skutków z punktu widzenia praworządności.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, iż z dniem 1 marca 2018 roku weszła w życie ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, której art. 5 pkt 1 i art. 8 ust. 1 wykluczają co do zasady możliwość handlu i wykonywania czynności handlowych w święta, niedziele, w dniu 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy w większości placówek handlowych (w tym w placówkach handlu detalicznego). Tym samym wskazanie, że placówki handlu detalicznego na terenie Miasta Chorzów mogą być otwierane i zamykane codziennie w godzinach od 6.00 do 23.00 (§ 1 ust. 1 uchwały) stoi wyraźnie w opozycji do przepisów ww. ustawy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90. Niewątpliwie podjęcie uchwały naruszającej szereg przepisów Konstytucji RP i ustaw w sposób rażący narusza obowiązujący porządek prawny i stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

POUCZENIE:

1. 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.

2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- Rada Miasta Chorzów.