



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 września 2016 r.

Poz. 4232

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 607/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 października 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk  
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak (sprawozdawca)  
Sędzia NSA Anna Moskała

Protokolant

sekretarz sądowy Paulina Białkowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 29 października 2014 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na § 1 i § 2 ust. 2 uchwały nr 0150/XXIII/163/04 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich  
z dnia 2 września 2004 r. w sprawie godzin otwarcia placówek handlu detalicznego,  
zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych na terenie gminy Oborniki Śląskie

- I. stwierdza nieważność § 1 oraz ust. 2 w § 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Oborniki Śląskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych kosztów postępowania;**
- III. określa, że § 1 oraz ust. 2 w § 2 zaskarżonej uchwały nie podlegają wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 września 2004 r. Rada Miejska w Obornikach Śląskich podjęła uchwałę nr 0150/XXIII/163/04 w sprawie godzin otwarcia placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych na terenie gminy Oborniki Śląskie. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 24 października 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 179, poz. 2955). W § 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Dni i godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych, zakładów usługowych powinny zapewniać klientom i konsumentom możliwość pełnego zaspokojenia potrzeb w zakresie działania tych placówek”. W § 2 ust. 2 określono, że „Placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe zlokalizowane w budynkach, w których znajdują się również lokale mieszkalne, mogą być czynne we wszystkie dni tygodnia w godzinach od 6.00 do 22.00.”

Na niniejszą uchwałę organ nadzoru wywiódł do WSA we Wrocławiu skargę w zakresie:

- § 1 zarzucając istotne naruszenie art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);
- § 2 ust. 2 zarzucając istotne naruszenie art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807) w zw. z art. 20, art. 22, art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i wniósł o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały w ww. zakresie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zdaniem organu nadzoru uchwalając powyższy przepis uchwały, Rada Miejska przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego z art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, zgodnie z którym: „Dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina”. Niewątpliwie – zdaniem organu nadzoru – § 1 uchwały nie określa dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności. Regulacja rozpatrywanego przepisu uchwały wykracza poza kompetencję Rady, ponieważ dotyczy materii niezwiązanej z upoważnieniem ustawowym. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednym z przepisów zawierających takie upoważnienie jest art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, według którego dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina. Ustalenie godzin otwarcia wskazanych placówek jest aktem generalnym, który musi zostać wyrażony w postaci przepisów powszechnie obowiązujących przez radę gminy, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wydana na wskazanej podstawie uchwała rady gminy ma charakter wykonawczy i może jedynie uzupełniać ustawę, nie może natomiast regulować materii, która przedmiotem ustawy nie była. Taka regulacja traci wówczas charakter wykonawczy i staje się źródłem prawa (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 353/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1/09, Lex nr 686754).

Reasumując organ nadzoru wskazał, że kompetencje gminy ograniczone zostały wyłącznie do ustalania godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych. Tymczasem zapisem § 1 uchwały, działając bez upoważnienia ustawowego w tym zakresie, Rada Miejska wprowadziła nieznanne ustawie kryterium, jakie obowiązywać ma przy ustalaniu dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych, polegające na tym, że określając te dni i godziny należy zapewnić klientom i konsumentom możliwość pełnego zaspokojenia ich potrzeb w zakresie działania ww. placówek.

Na poparcie swojej argumentacji organ nadzoru przywołał treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (sygn. akt II SA/Bd 717/12) podkreślając, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto, jak podkreślił organ nadzoru, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Każdorazowe zaś przekro-

czenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Odnosząc się – w dalszej kolejności – do treści § 2 uchwały organ nadzoru wskazał, że w paragrafie tym wprowadzony został wyjątek od reguły ustalonej w uchwale w zakresie dotyczącym placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych zlokalizowanych w budynkach, w których znajdują się również lokale mieszkalne. Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Obornikach Śląskich podejmując § 2 ust. 2 uchwały istotnie naruszyła prawo. Powyższa regulacja różnicuje bowiem warunki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe ze względu na ich lokalizację. Trzeba bowiem zauważyć, że zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe, które są zlokalizowane w budynkach gdzie znajdują się również lokale mieszkalne, mogą być czynne we wszystkie dni tygodnia w godzinach od 6.00 do 22.00. Natomiast jak wynika z § 2 ust. 1 uchwały placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe, które nie są zlokalizowane w budynkach gdzie znajdują się również lokale mieszkalne, mogą być czynne we wszystkie dni tygodnia przez całą dobę. Tymczasem – w ocenie organu nadzoru – upoważnienie ustawowe wynikające z art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy nie uprawnia Rady Miejskiej do wprowadzania mocą uchwały wyżej wskazanego ograniczenia. Na poparcie tej tezy organ nadzoru przywołał treść wyroku NSA z dnia 19 października 2005 r. (sygn. akt GSK 251/05) oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 461/08). Na kanwie wskazanych orzeczeń organ nadzoru podkreślił, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Konstytucyjna konstrukcja aktów prawa miejscowego przewiduje zaś wymóg ich wydawania na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych (art. 94 Konstytucji). Ogólną podstawę prawną do stanowienia gminnych aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym stanowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że gminie przysługuje prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego. Jednym z takich przepisów upoważniających gminę do wydania aktu prawa miejscowego jest przepis art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające kodeks pracy, upoważniający do ustalenia przez gminę godzin otwarcia placówek handlowych i usługowych.

Dalej organ nadzoru podniósł, za wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2002 r., sygn. akt III RN 54/02 ratio legis regulacji przewidzianej w art. XII Przepisów wprowadzających Kodeks pracy nie jest uporządkowanie spraw związanych z rozkładem czasu pracowników zatrudnionych w placówkach handlu detalicznego, zakładach gastronomicznych i zakładach usługowych dla ludności. Z niebudzącej wątpliwości treści tego przepisu wynika bowiem jednoznacznie, że jego przedmiotem jest objęty czas otwarcia placówek handlowych i zakładów usługowych dla ludności, nie zaś czas pracy zatrudnionych w nich pracowników. Oznacza to, zdaniem organu nadzoru, że czas otwarcia określa gmina na podstawie powyższego przepisu, zaś czas (rozkład czasu) pracy określa pracodawca na podstawie przepisów Kodeksu pracy. W konkluzji, organ nadzoru stwierdził, że przepis art. XII Przepisów wprowadzających Kodeks pracy nie należy do przepisów prawa pracy i nie reguluje zagadnień należących do przedmiotu tego prawa. Artykuł XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy upoważnia radę gminy do wydania uchwały w zakresie określenia czasu tj. dni i godzin otwarcia placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności, który to zakres mieści się w kategorii zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, o czym stanowi art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Z kolei dla odczytania treści wolności gospodarczej wyrażonej w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej kluczowe znaczenie mają przepisy Konstytucji, a w szczególności art. 20 i 22. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny. Ponadto, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Takim przepisem ustawowym, ograniczającym swobodę działalności gospodarczej jest właśnie art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy, którego prawo stosowania przez gminę wynika z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. cyt. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. akt II GSK 212/07).

Tymczasem, jak podniósł organ nadzoru, zaskarżona uchwała ogranicza wolność działalności gospodarczej, wskazując, w jakich godzinach określone w niej podmioty mogą wykonywać działalność gospodarczą. Istotny dla rozpatrywanej 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. Jak dalej zauważył organ nadzoru, 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 (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Lu 107/14).

Dalej organ podkreślił, że na Radzie Miejskiej spoczywał obowiązek uzasadnienia projektu uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, co wynika z „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (§ 131 w zw. z § 143). Brak uzasadnienia nie pozwala natomiast – organowi nadzoru – 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 (Protokół z XXIII Sesji Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 2 września 2004 r.), na którym podjęto zaskarżoną uchwałę nie wynika, jakie przyczyny zadecydowały o tym, że radni zdecydowali się ustalić zróżnicowane, w sposób określony w uchwale, godziny otwierania i zamykania wskazanych zakładów i placówek. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia uchwały nie pozwala – organowi nadzoru – stwierdzić, że Rada Miejska podejmując § 2 ust. 2 uchwały działała w granicach upoważnienia ustawowego i kierowała się określonym w tym upoważnieniu ważnym interesem publicznym. Taka zaś konstatacja dyskwalifikuje – zdaniem organu – skarżony przepis uchwały jako niezgodny z art. 22 Konstytucji i art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

W tym miejscu organ nadzoru przywołał orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (w tym to z dnia 17 czerwca 2014 r. (sygn. akt P 6/12)) i na ich kanwie uznał, że postanowienie § 2 ust. 2 w zw. z ust. 1 uchwały jest sprzeczne z wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadą równości, gdyż różnicuje zasady funkcjonowania takiej samej kategorii podmiotów gospodarczych. Zdaniem organu nadzoru placówki oraz zakłady tego samego rodzaju muszą mieć jednakowe możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Cel i treść unormowania zawartego w art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy nie pozwala bowiem Radzie Miejskiej na tego typu różnicowanie, jakie zastosowano w treści § 2 ust. 2 uchwały. W opinii organu nadzoru, wobec braku uzasadnienia przedmiotowej uchwały, nie sposób także ustalić czy uregulowanie § 2 ust. 2 pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które są naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, co w zaistniałych okolicznościach prowadzić musi do negatywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie.

Zdaniem organu nadzoru w sprawie brak jest materialnoprawnej podstawy do uchwalenia norm w sposób, w jaki uczyniono to w § 2 ust. 2 uchwały, a tylko taka materialnoprawna podstawa uzasadniałaby wprowadzenie niejednakowego traktowania tej samej kategorii podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Wprowadzenie do uchwały Rady Miejskiej wskazanej wyżej regulacji (§ 2 ust. 2) 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.

W tym stanie rzeczy, jak podkreślił organ nadzoru – za celowe należy uznać wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 uchwały, który zdaniem organu nadzoru narusza art. XII § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

**W rozważaniach nad stanem faktycznym i prawnym sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął, co następuje;**

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju Sądów Administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej wyżej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu

przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwana dalej w skrócie p.p.s.a., nie wprowadza innych kryteriów aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zwana dalej w skrócie u.s.g. nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. Według art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przytoczony przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. nie określa jednak jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Według art. 91 u.s.g. „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1, zd. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwała lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Zgodnie więc z treścią art. 91 ust 4 ustawy o samorządzie gminnym, o tym czy stwierdza się nieważność zaskarżonego aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, czy też ogranicza się do stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa, przesądza waga stwierdzonego naruszenia. W orzecznictwie sądowo – administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. Powołana ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia więc dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie istotne naruszenia prawa i nieistotne naruszenia prawa, nie określa jednak rodzaju naruszenia prawa, które należy zaliczyć do określonej kategorii wad. Tak więc badając czy organ administracyjny nie dopuścił się uchybień skutkujących nieważnością uchwały sąd – w oparciu o art. 134 § 1 ustawy p.p.s.a. – nie jest związany sformułowanymi w niej zarzutami i wnioskami skargi, lecz obowiązany jest oprzeć się na konstytucyjnej zasadzie praworządności, która wiąże wszystkie organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy a jego działanie znajduje oparcie w przepisach prawa. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Istotnym w tej sprawie jest, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, została podjęta na podstawie art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. –Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym..

Należy pokreślić, iż spór między Wojewodą Dolnośląskim jako organem nadzoru, a Radą Miejską w Obornikach Śląskich dotyczy problemu czy § 1 uchwały nr 0150/XXIII/163/ /04 zgodnie z którym: „Dni i godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych, zakładów usługowych powinny zapewniać klientom i konsumentom możliwość pełnego zaspokojenia potrzeb w zakresie działania tych placówek „oraz czy § 2 ust. 2 tej uchwały stanowiący, że „Placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe zlokalizowane w budynkach, w których znajdują się również lokale mieszkalne, mogą być czynne we wszystkie dni tygodnia w godzinach od 6.00 do 22.00.” zostały uchwalone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W rozpatrywanej sprawie dla dokonania tej oceny należało przywołać treść art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.), który został wskazany jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały. W myśl powołanego artykułu kompetencja do określenia dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności należy do gminy. Przepis ten nie ustala organu gminy, który ma decydować o czasie otwierania i zamykania placówek handlowych. Jednak z art. 18 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działań gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, wynika domniemanie kompetencji na rzecz rady gminy. Rada Miejska w Obornikach Śląskich była więc organem kompetentnym do podjęcia wskazanej uchwały. (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2005 r., sygn. akt II SA/1673/93, opubl. Wspólnota 1995/28/23). Podkreślić przy tym trzeba, że uchwała rady gminy w sprawie określenia dni i godzin otwarcia i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności należy do kategorii należy aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy, o których mowa w art. 40 ust. 1 u.s.g. Akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upo-

ważnień zawartych w ustawie. Stanowią one integralną część obowiązującego w państwie systemu prawa (art. 87 ust. Konstytucji RP). Jak wynika z dotychczasowych wywodów uzasadnienia art. XII § 1 cyt. ustawy zawiera upoważnienie ustawowe dla gminy do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących. Stąd wydana na tej podstawie uchwała ma charakter wykonawczy. Na taki charakter przepisów gminnych wydanych na podstawie art. 40 ust. 1 u.s.g. wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 16 grudnia 1996 r. w sprawie OPS 8/96, opubl. ONSA 1997/2/50 i Sąd Najwyższy w uchwale z 17 czerwca 1993 r. w sprawie I PZP 2/93, opubl. OSP 1994/9/156. Zwrócono w nich uwagę, że przepis wykonawczy ze swej istoty może jedynie uzupełniać ustawę. Nie może natomiast regulować materii, która przedmiotem ustawy nie była. Taka regulacja traci wówczas charakter wykonawczy i staje się źródłem prawa. Z tego powodu Rada Miejska w Obornikach Śląskich wykazując w § 1 uchwały, że dni i godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych, zakładów usługowych powinny zapewniać klientom i konsumentom możliwość pełnego zaspokojenia potrzeb w zakresie działania tych placówek przekroczyła zawarte w art. XII § 1 ustawy uprawnienie. Zgodnie bowiem z przywołaną treścią tego przepisu powinna ustalić wyłącznie godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych. Z powyższego względu zasadny jest zarzut Wojewody Dolnośląskiego, że rada Miejska w Obornikach Śląskich naruszyła powyższym zapisem uchwały w sposób istotny art. XII § 1 ustawy.

Oczywistym jest, że omawiany art. XII § 1 cyt. ustawy został wydany w zupełnie odmiennych warunkach społeczno- gospodarczych, jednak w stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania uchwały przepis powyższy stanowił i nadal stanowi właściwą podstawę prawną określenia przez gminę dni i godzin otwierania oraz zamykania wymienionych w nim placówek i zakładów, a ratio legis regulacji przewidzianej w art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy to ujęcie w sformalizowane ramy czasu otwarcia placówek handlowych i zakładów usługowych dla ludności. Prawo określania dni i godzin otwierania i zamykania zakładów gastronomicznych stanowi przyznaną gminom sferę ich samodzielności wykonywanej, jednak o czym nie wolno zapominać, w granicach zakreślonych w tym przepisie jako akcie normatywnym rangi ustawowej.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu wskazanego przez Wojewodę w skardze, w którym zarzuca istotne naruszenie art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o działalności gospodarczej w związku z art. 20, art. 22 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przepisowi ujętemu w § 2 ust. 2 uchwały zgodnie z którym „Placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe zlokalizowane w budynkach, w których znajdują się również lokale mieszkalne, mogą być czynne we wszystkie dni tygodnia w godzinach od 6.00 do 22.00.” przypomnieć należy w szczególności treść art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej :”Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny”. W opinii Sądu niespełniony został drugi warunek wynikający z art. 22 Konstytucji RP, a dotyczący ograniczenia wolności gospodarczej ze względu na ważny interes społeczny, gdyż przez zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 116 ust. 1 Konstytucji RP) należy rozumieć zarówno potrzeby osób prowadzących działalność gospodarczą, jak i osób korzystających z usług zakładów czy placówek określonych w art. XII § 1 cyt. ustawy. Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały interes tych grup nie został jednak rozważony, o czym zasadnie wspomniał Wojewoda Dolnośląski podkreślając brak uzasadnienia projektu spornej uchwały, wprawdzie w odpowiedzi na skargę wyjaśniono, że przesłanką wprowadzenie przez Radę Miejska w Obornikach Śląskich podziału na lokale prowadzone w budynkach zamieszkałych i nie zamieszkałych była troska o mieszkańców tych budynków, jednak wyjaśnienia te nie konwalidują braku uzasadnienia dla projektu zaskarżone go aktu prawa miejscowego i nie są w opinii Sądu wystarczające. Tym bardziej, że teoretycznie można sobie wyobrazić sytuację, w której lokalny przedsiębiorca, którego sklepik usytuowany jest w budynku mieszkalnym ma ograniczony czas prowadzenie swojej działalności gospodarczej, a tuż obok tego budynku ulokowany duży hipermarket takich ograniczeń nie, mimo, że z pewnością jego funkcjonowanie może co najmniej w tym samym stopniu przeszkadzać mieszkańcom przykładowego budynku. Zauważyć również wypada, że przy uchwalaniu przedmiotowej uchwały nie wyważono przeciwstawiających się interesów różnych grup społecznych w gminie, natomiast zawarte w uchwale ograniczenia godzin otwarcia placówek handlowych nie mają charakteru powszechnego – nie odnoszą się do wszystkich sklepów. Powyższe braki decydują o wadliwości zaskarżonego paragrafu tym bardziej, że cytowany przepis art. XII § 1 Przepisów wprowadzających k.p. 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. Natomiast Rada gminy, ograniczając czas otwarcia tego rodzaju zakładów nie wyważyła prawidłowo (nie wskazując czym się kierowała) proporcji pomiędzy prowadzeniem działalności gospodarczej, a ochroną ważnego inte-

resu publicznego jakim może być np., porządek publiczny, tak więc dopuściła się naruszenie art. 22 Konstytucji RP.

Zasadnie w tym kontekście Wojewoda zarzuca, że uznanie za zgodny z prawem przepisu § 2 ust. 2 uchwały z dnia 30 sierpnia 2002 r., zakazującej prowadzenie działalności handlowej wyłącznie placówkom handlowym usytuowanym w budynkach mieszkalnych przed 6.00 i po 22.00 kolidowało zarówno z art. 20 i 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 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy oraz z art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Powyższa regulacja różnicuje bowiem warunki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe ze względu na ich lokalizację. Trzeba bowiem zauważyć, że zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe, które są zlokalizowane w budynkach gdzie znajdują się również lokale mieszkalne, mogą być czynne we wszystkie dni tygodnia w godzinach od 6.00 do 22.00. Natomiast jak wynika z § 2 ust. 1 uchwały placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe, które nie są zlokalizowane w budynkach gdzie znajdują się również lokale mieszkalne, mogą być czynne we wszystkie dni tygodnia przez całą dobę.

Dodatkowo jeżeli zważyć, że art. XII § 2 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy za nieprzestrzeganie przepisów wydanych na podstawie § 1 przewiduje karę grzywny, orzecaną w trybie przepisów postępowania w sprawach o wykroczenia to konsekwencje istniejącej sprzeczności z prawem mogłyby prowadzić do dalszych niepożądanych skutków z punktu widzenia praworządności.

Obowiązkiem podstawowym jednostki samorządu terytorialnego, tak jak każdego innego podmiotu w państwie jest przestrzeganie prawa. W przypadku samorządu terytorialnego gwarantem przestrzegania prawa są organy nadzoru w tym wojewoda. Stąd w ocenie Sądu skarga wniesiona przez Wojewodę Dolnośląskiego w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym na § 1 i § 2 ust. 2 uchwały z dnia 2 września 2004 r. zasługuje na uwzględnienie.

Wykonanie przez gminę obowiązku stanowienia norm prawnych w przedmiotowej materii powinno odpowiadać obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, przy zachowaniu podstawowego wymogu zgodności z normami Konstytucyjnymi i ustawami.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 §1 p.p.s.a., który w swojej treści dopuszcza możliwość orzeczenia nieważności części uchwały orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku, natomiast punkt III orzeczenia wydany został w oparciu o art. 152 p.p.s.a. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.