



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 czerwca 2015 r.

Poz. 1833



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.239.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 1 czerwca 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/36/15 Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia dni i godzin otwarcia i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie Gminy Dębowa Kłoda.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/36/15 Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia dni i godzin otwarcia i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie Gminy Dębowa Kłoda.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/36/15 Rady Gminy Dębowa Kłoda została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2015 r.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Dębowa Kłoda została podjęta na podstawie art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy (Dz. U. Z 1974 r. Nr 24, poz. 142, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina.

W § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, iż: „*placówki handlu detalicznego mogą być otwierane i zamykane w każdym dniu tygodnia od godz. 6.00 do 24.00*”. Natomiast w § 1 pkt 2 ustalono, że „*placówki gastronomiczne, w tym sezonowe punkty sprzedaży, mogą być otwierane i zamykane w każdym dniu tygodnia od godz. 6.00 do 3.00, z tym, że placówki gastronomiczne prowadzące działalność hotelową lub rozrywkową, w tym dyskoteki, znajdujące się w budynkach do tego przeznaczonych mogą być zamykane najpóźniej o godz. 4:00*”.

W § 1 pkt 3 uchwały Rada ustaliła, że „*określone w pkt 2 godziny otwierania i zamykania placówek gastronomicznych nie obowiązują w dniach, w których są organizowane wesela, zabawy sylwestrowe oraz w czasie trwania imprez okolicznościowych organizowanych przez gminę lub za zgodą gminy*”.

Ponadto, zgodnie z brzmieniem § 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały „*apteki i stacje benzynowe mogą być czynne w każdy dzień tygodnia przez całą dobę*”.

W przedłożonym organowi nadzoru uzasadnieniu uchwały stwierdzono, że *p ropozycja uchwały odpowiada obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej i stwarza warunki do elastycznego kształtowania czasu pracy, przy zapewnionej w Konstytucji RP i innych ustawach swobodę działalności gospodarczej. Jednocześnie podkreślono, iż określanie dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlowych, gastronomicznych i usługowych jest zadaniem własnym gminy, które mieści się w kategorii zadań publicznych służących na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców oraz turystów w zakresie zaopatrzenia.*

Analiza dołączonego do uchwały uzasadnienia nie pozwala wyprowadzić wniosku, że podejmując przedmiotową uchwałę regulującą dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych Rada kierowała się przesłankami wynikającymi z powołanego powyżej przepisu art. XII § 1 ustawy, tj. interesem pracowników i pracodawców będących jej adresatami.

Przepis art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy stanowi podstawę do wydania uchwały, która jako akt generalny i powszechnie obowiązujący na danym terenie stanowi prawo miejscowe.

Wymaga podkreślenia, iż dopuszczalny zakres prawotwórstwa lokalnego na podstawie art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, uwzględniać musi jedną z fundamentalnych zasad a mianowicie to, że akty prawa miejscowego to zawsze akty podustawowe, o charakterze wykonawczym do ustawy. Przepis wykonawczy może ze swej istoty jedynie „wykonywać” ustawę, a więc ją uzupełniać, nie może natomiast regulować materii, która nie była przedmiotem ustawy, traci bowiem wówczas swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa i wykraczając w ten sposób poza granice upoważnienia ustawowego (por. w wyrok TK z dnia 6 marca 2000r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56).

Jak trafnie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r. (III SA/Kr 1/09): „*Skoro zatem stanowione w oparciu o podstawę prawną z art. XII u. przep. wpraw. Kp akty prawa miejscowego muszą tę ustawę "wykonywać", muszą się one mieścić w przedmiocie regulacji tej ustawy. Już z samego tytułu tej ustawy wynika, że miała ona regulować kwestie związane z wejściem w życie kodeksu pracy, określono w niej bowiem datę wejścia w życie Kodeksu pracy i przepisy, które z tym dniem tracą moc. Poza tym w przedmiotowej ustawie dokonano zmian niektórych przepisów i wprowadzono przepisy przejściowe i końcowe. Między innymi w art. XI tej ustawy postanowiono o utracie mocy obowiązującej ustawy z dnia 14 kwietnia 1967r. o godzinach otwarcia placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności oraz o rozkładzie czasu pracy pracowników w nich zatrudnionych (Dz. U. nr 13, poz. 56). W tej ustawie były między innymi zawarte przepisy upoważniające ówczesne terenowe organy administracji państwowej do określania godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych (art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 5 tej ustawy) oraz sankcje na wypadek naruszenia tak określonych godzin (art. 11 ust. 1 tej ustawy). Te przepisy nie zostały przeniesione do kodeksu pracy, ustawodawca wypełniając powstałą lukę wprowadził więc art. XII upoważniający początkowo terenowe organy administracji państwowej do określenia dni i godzin otwarcia i zamknięcia tych placówek na podstawie zasad ustalonych przez Ministra Handlu Wewnętrznego, a potem, po wprowadzeniu samorządu gminnego i nowelizacji tej ustawy w roku 1990 (Dz.U. nr 34, poz. 198) upoważniający do tego gminę. Należy zatem uznać, że przepis art. XII miał w istocie wykonywać, a więc uzupełniać kodeks pracy. Kodeks pracy, jak wynika z jego art. 1, określa prawa i obowiązki pracowników i pracodawców. W kodeksie pracy zawarta jest między innymi regulacja czasu pracy (dział VI), normująca oczywisty konflikt pracodawcy i pracowników w tym zakresie. Mając to na uwadze należy uznać, że rada gminy stanowiąc na podstawie art. XII §1 u. przep. wpraw. Kp godziny otwarcia i zamknięcia tych placówek, każdorazowo winna uwzględnić, że wydawane przez nią przepisy stanowią regulację praw i obowiązków pracodawcy i pracowników, a więc materię ściśle związaną z prawem pracy. Temu i tylko temu celowi ma służyć regulacja zawarta w aktach prawa miejscowego wydawanych na podstawie art. XII §1 u. przep. wpraw. Kp. Przepisy stanowiące podstawę do wydania omawianych aktów prawa miejscowego, a więc przepisy Kodeksu pracy i przepisy ustawy Przepisy wprowadzające kodeks pracy dotyczą jedynie praw i obowiązków pracodawcy i pracowników, a więc materii ściśle związanej z prawem pracy*”.

Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1616/12 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 28 kwietnia 2014r., sygn. akt III SA/Lu 107/14.

Rada gminy stanowiąc na podstawie art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, każdorazowo winna uwzględnić zatem, że wydawane przez nią przepisy dotyczą praw i obowiązków pracodawcy i pracowników i nie stanowią środka służącego realizacji innych celów, jak np. dostępności usług w czasie dostosowanym do potrzeb klientów, czy też wprost wskazane w uzasadnieniu do niniejszej uchwały zaspokajanie potrzeb mieszkańców i turystów w zakresie zaopatrzenia.

Należy przyznać rację stwierdzeniu, iż upoważnienie rady do wydania uchwał w zakresie określenia czasu i dni otwarcia placówek, handlowych, gastronomicznych i zakładów usługowych mieści się w kategorii zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Niemniej jednak, jak trafnie wywiedziono w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 882/12, *pod pojęciem „zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej” należy rozumieć zarówno potrzeby osób prowadzących zakłady i placówki w ramach działalności gospodarczej, pracowników w nich zatrudnionych oraz konsumentów i klientów, a także osób dla których usytuowanie i działalność placówek handlu detalicznego i zakładów usługowych może powodować uciążliwości i niedogodności (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. akt II GSK 212/07, Lex nr 460723; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2000 r., sygn. akt II SA/Ka 540/00, Lex nr 166999; wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 477/07, Lex nr 381675).*

Przepis upoważniający do ustalenia przez gminę godzin otwierania i zamykania placówek handlowych i usługowych jest sformułowany bardzo ogólnie, posługuje się niezwykle pojemnymi sformułowaniami „placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe dla ludności” oraz nie zawiera żadnych ograniczeń i wytycznych dla organów samorządowych w ustalaniu przez nie dni i godzin otwierania i zamykania tych placówek. Nie oznacza to jednak, że organy samorządu terytorialnego mają niczym nieskrępowaną swobodę w stanowieniu prawa miejscowego na podstawie art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy. Swoboda gminy w omawianym zakresie jest ograniczona przedmiotem regulacji tej ustawy.

Z uzasadnienia załączonego do uchwały Nr VI/36/15 nie wynika, jakie przyczyny zadecydowały o tym, że Rada ustaliła różnicowane w sposób określony w uchwale godziny otwierania i zamykania wskazanych placówek.

Posłużenie się sformułowaniem, iż „*określanie dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlowych, gastronomicznych i usługowych jest zadaniem własnym gminy, które mieści się w kategorii zadań publicznych służących na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców oraz turystów w zakresie zaopatrzenia*” powoduje, że przedmiotowa uchwała różnicuje sytuację prawną podmiotów prowadzących działalność gospodarczą bez wskazania konkretnego uzasadnienia, jak również ustalając wyjątki od przyjętych godzin otwierania i zamykania placówek – rażąco narusza art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy oraz konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej i równości wobec prawa.

Samo wprowadzanie różnicowanych godzin otwarcia różnych placówek handlowych czy usługowych nie jest naruszeniem zasady równości. Naruszeniem tej zasady jest dopiero różnicowane traktowanie nie mające racjonalnego uzasadnienia, zgodnego z innymi wartościami konstytucyjnymi. Aby jednak ocenić, czy różnicowane traktowanie miało charakter dozwolonych odstępstw, czy niedopuszczalnej dyskryminacji trzeba znać motyw, jakimi kierował się prawodawca miejscowy wprowadzający takie różnicowania (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2014r., III SA/Lu 107/14).

Przedłożone organowi nadzoru uzasadnienie uchwały Nr VI/36/15 nie wskazuje żadnych motywów dokonanego w przepisach tej uchwały różnicowania godzin otwierania i zamykania poszczególnych placówek.

Wprowadzenie przez Radę Gminy 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.

Nie ma przy tym znaczenia, że przepis art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy powstał w odmiennych uwarunkowaniach prawnych, gdyż prawo miejscowe musi być zgodne nie tylko z przepisami ustawy na podstawie której jest stanowione, ale także z przepisami wyższej rangi, w tym zwłaszcza z treścią konstytucji. W związku z tym przepis upoważniający do jego stanowienia należy obecnie interpretować w zgodzie z aktualnie obowiązującymi zasadami konstytucyjnymi.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wolność działalności gospodarczej pełni funkcję jednego z filarów społecznej gospodarki rynkowej stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Reglamentowanie przez radę gminy w § 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały godzin, w których placówki handlu detalicznego oraz placówki gastronomiczne mogą prowadzić działalność handlową – bez jasnego i konkretnego uzasadnienia, stanowi ograniczenie wolności działalności gospodarczej.

Przedmiotowa uchwała różnicuje warunki prowadzenia przez przedsiębiorców działalności gospodarczej w ten sposób, że ustalono inny czas otwierania i zamykania zakładów podmiotów prowadzących działalność handlową (§ 1 pkt 1 uchwały), gastronomiczną (§ 1 pkt 2 uchwały) oraz aptek i stacji benzynowych (§ 1 pkt 4 uchwały).

Ponadto ustalono wyjątki odnoszące się do godzin funkcjonowania placówek gastronomicznych w przypadku dni, w których są organizowane wesela i zabawy sylwestrowe oraz imprezy okolicznościowe organizowane przez gminę lub za zgodą gminy (§ 1 pkt 3 uchwały).

Przy czym brak wskazania na jasne i jednoznaczne kryteria dokonanego zróżnicowania nie spełnia warunków wynikających z konstytucyjnej zasady równości w życiu gospodarczym. Nie jest możliwe również choćby wyinterpretowanie wartości, zasad czy norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby, czy i w jakim zakresie dokonane ustalenie godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i usługowych związane są z relacjami pracownik-pracodawca.

Jednocześnie, Rada Gminy ustalając w § 1 pkt 4 uchwały dni i godziny funkcjonowania aptek - *"apteki i stacje benzynowe mogą być czynne w każdy dzień tygodnia przez całą dobę"* wkroczyła w kompetencje Rady Powiatu. Zgodnie bowiem z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.) rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych na danym terenie określa, w drodze uchwały, rada powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego.

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, iż postanowienia uchwały naruszają w sposób istotny art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks Pracy w zw. z art. 22 i art. 32 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/36/15, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Dębowa Kłoda,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Dębowa Kłoda.