



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 6853

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 119/2020 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.)

orzekam

o nieważności uchwały nr XXIII.151.2020 Rady Gminy Wąpielsk z dnia 25 listopada 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów usługowych i zakładów gastronomicznych oraz ogródków letnich na terenie Gminy Wąpielsk.

UZASADNIENIE

W dniu 25 listopada 2020 r. Rada Gminy Wąpielsk podjęła uchwałę nr XXIII.151.2020 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów usługowych i zakładów gastronomicznych oraz ogródków letnich na terenie Gminy Wąpielsk.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 grudnia 2020 r.

Zawiadomieniem z dnia 28 grudnia 2020 r., znak: WNK.DW.IV.4131.52.2020.JK organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Wójt Gminy Wąpielsk w wyznaczonym terminie nie ustosunkował się do stwierdzeń zawartych w Zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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.).

Stosownie do brzmienia art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina.

Przepisem § 1 uchwały wprowadzono zmianę do uchwały Nr XXVI/145/05 Rady Gminy Wąpielsk z dnia 13 września 2005 r. w sprawie ustalenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów usługowych i zakładów gastronomicznych oraz ogródków letnich na terenie Gminy Wąpielsk, polegającą na zmianie § 1 pkt 1, który otrzymał brzmienie: 1) placówki handlowe mogą być otwierane we wszystkie dni tygodnia w godzinach od 6.00 do 22.00”.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały „Wydłużenie czasu pracy lokali handlowych i usługowych do godziny 22.00 w ciągu całego roku, wynika z wniosków przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy Wąpielsk. Ma to na celu umożliwienie dokonania zakupów osobom wracającym z pracy późnym wieczorem bez względu na porę roku”.

Na marginesie sprawy zauważyć należy, że zmiana wprowadzona badaną uchwałą dotyczy placówek handlowych, tymczasem w uzasadnieniu jest mowa o „lokalach handlowych i usługowych”.

Zdaniem organu nadzoru, w przedmiocie badanej uchwały zasadnym jest dokonanie analizy orzecznictwa.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Gl 1638/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „Delegację ustawową dla gminy do określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów

gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności zawiera art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy. Słusznie podniósł NSA w wyroku z 19 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1505/06, że wykładni powołanego przepisu należy dokonać z uwzględnieniem warunków społeczno-gospodarczych istniejących w dacie jego wejścia w życie w dniu 1 stycznia 1975 r. i obecnie. W roku 1975 zakłady handlowe i usługowe w znakomitej większości były państwowe, a gospodarka była oparta o planowanie centralne. Ustalanie dni i godzin otwierania i zamykania placówek było wyrazem swoistego kompromisu między zatrudnionymi w nich pracownikami, zainteresowanymi skracaniem czasu pracy, a interesami konsumentów, których oczekiwania były przeciwne i następowało z uwzględnieniem warunków miejscowych. Obecnie sklepy i zakłady usługowe w przeważającej mierze są prywatne, panuje zasada swobody działalności gospodarczej, podmioty gospodarcze konkurują z sobą ze względów ekonomicznych, a wolność działalności gospodarczej jest zasadą konstytucyjną. Zgodnie bowiem z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (...), społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, a stosownie do art. 22 Ustawy zasadniczej, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Dlatego też wypełniając delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała w sprawie dni i godzin otwierania i zamykania placówek usługowych i handlowych, rada gminy winna uwzględniać zarówno zaistniałe zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej, jak też powołane zasady konstytucyjne i stanowić prawo miejscowe w takim brzmieniu, aby nie dopuszczać się ich naruszenia. Uchwalenie przepisów, które różnicują godziny otwierania i zamykania zakładów usługowych i placówek handlowych – zdaniem Sądu orzekającego – zasady te narusza”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1616/12 (publ. Legalis nr 770004), stwierdził, 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. Mając na uwadze zaprezentowane powyżej poglądy dotyczące celu regulacji ustawowej zawartej w ustawie Przepisy wprowadzające kodeks pracy, za niezgodny z prawem uznać należy wydany na podstawie art. XII §1 u. przep. wpraw. Kp akt prawa miejscowego, który ma na celu, jak w niniejszej sprawie, szeroko rozumiany interes społeczny, polegający na takim uregulowaniu dni i godzin otwarcia i zamknięcia placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych, aby uwzględnić potrzeby klientów tych placówek, oczekiwania przedsiębiorców prowadzących powyższe placówki oraz osób mieszkających w ich pobliżu”.

W dalszej części wyroku Sąd stwierdził „Powołane w uzasadnieniu uchwały powody, którymi kierowała się Rada podejmując zaskarżoną uchwałę, zdecydowanie wykraczają poza dopuszczalną w świetle art. XII §1 u. przep. wpraw. Kp. relację pracownik-pracodawca, w sposób nieuprawniony odwołując się do interesów klientów zakładów oraz osób mieszkających w ich pobliżu. Powołanie się na takie ustalenie czasu pracy placówek handlowych, gastronomicznych i usługowych, które będzie uwzględniać zarówno interes klientów tych placówek, którzy dzięki temu będą mieć pewność, że w ustalonych godzinach wymienione placówki będą czynne, jak również na spełnienie oczekiwań mieszkańców mieszkających w pobliżu, nie mieści się w granicach tego upoważnienia ustawowego. Odwołanie się natomiast do „oczekiwania przedsiębiorców prowadzących powyższe placówki” jest bardzo ogólne i nie wskazuje, czy i w jakim zakresie te oczekiwania związane są z relacjami pracownik-pracodawca oraz czy i w jakim zakresie ustalone w uchwale godziny otwierania i zamykania placówek te oczekiwania spełniają”.

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru, budzi wątpliwość wprowadzona przedmiotową uchwałą zmiana § 1 pkt 1 uchwały Nr XXVI/145/05, z uwagi na wskazaną w uzasadnieniu do uchwały przyczynę jej podjęcia oraz różną sytuację prawną podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Z analizy bowiem uchwały Nr XXVI/145/05 - po wprowadzeniu zmian, będących przedmiotem badanej uchwały - wynika, że np. placówki handlowe będą czynne w godz. od 6.00 do 22.00 (§1 pkt 1), natomiast zakłady usługowe czynne są codziennie w godz. od 6.00 do 21.00 (§1 pkt 2), a zakłady gastronomiczne w innych godzinach, określonych w uchwale (§1 pkt 3).

Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, że z dniem 1 marca 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedzielę i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2019 r., poz. 466 z późn. zm.), w której art. 5 pkt 1 i art. 8 ust. 1 wykluczają, co do zasady możliwość handlu oraz

wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta, w dniu 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy w placówkach handlowych.

Wobec powyższego, zmiana § 1 pkt 1 uchwały Nr XXVI/145/05 Rady Gminy Wąpielsk z dnia 13 września 2005 r., polegająca na wprowadzeniu postanowienia, zgodnie z którym „placówki handlowe mogą być otwierane we wszystkie dni tygodnia w godzinach od 6.00 do 22.00”, w ocenie organu nadzoru narusza także art. 5 pkt 1 i art. 8 ust. 1 cytowanej ustawy.

Organ nadzoru zauważył, że uchwała Rady Gminy Wąpielsk zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów usługowych i zakładów gastronomicznych oraz ogródków letnich na terenie Gminy Wąpielsk, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania.

Mając zatem na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Wąpielsk podejmując w dniu 25 listopada 2020 r. uchwałę nr XXIII.151.2020 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów usługowych i zakładów gastronomicznych oraz ogródków letnich na terenie Gminy Wąpielsk, naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Józef Ramlau
Wicewojewoda