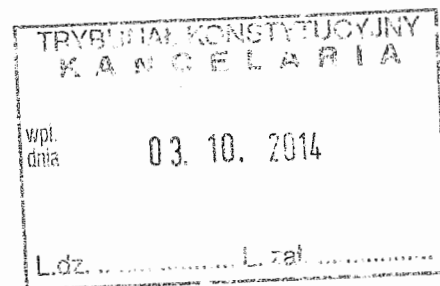




Warszawa, dnia 2 października 2014 r.

PG VIII TK 124/13

dot. sygn. akt K 44/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 października 2013 r. o stwierdzenie niezgodności art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.) z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.),

zwanej dalej „Przepisami wprowadzającymi K.p.”, z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP.

Wniosek ten został złożony w związku z kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami, dotyczącymi działalności uchwałodawczej jednostek samorządu terytorialnego, prowadzonej na podstawie art. XII § 1 Przepisów wprowadzających K.p., których przedmiotem jest przede wszystkim pominięcie we wskazanym przepisie kryteriów, jakimi powinna kierować się rada gminy podejmując uchwałę na jego podstawie.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że w myśl art. XII § 1 Przepisów wprowadzających K.p., dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina. Winni naruszenia przepisów o dniach i godzinach otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności, wydanych na podstawie wskazanego art. XII § 1, podlegają karze grzywny do 2500 złotych. Orzekanie następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. XII § 2 Przepisów wprowadzających K.p.).

W oparciu o orzecznictwo sądów administracyjnych, Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że określenie dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności, należy do zadań własnych gminy, zaś kompetencja w tym zakresie przysługuje radzie gminy. Uchwała rady gminy w powyższej materii należy natomiast do kategorii aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania danej gminy.

W ocenie Wnioskodawcy, problem jaki pojawia się na tle obowiązywania art. XII § 1 Przepisów wprowadzających K.p. wynika z tego, że przepis ten nie zawiera kryteriów, jakimi powinna kierować się rada gminy podejmując uchwałę dotyczącą określenia dni i godzin otwierania i zamykania wymienionych w nim placówek oraz trybu uchwalania odpowiednich przepisów.

Jednocześnie brak w ustawie określenia celu wprowadzenia takiej regulacji, prowadzi do licznych przypadków stosowania interpretacji rozszerzającej przepis, tj. do podejmowania uchwał wykraczających poza cel regulacji ustawowej. Brak ustawowych kryteriów, którymi powinna kierować się rada gminy podejmując uchwałę w sprawie dni i godzin otwierania i zamykania placówek wymienionych w art. XII § 1 Przepisów wprowadzających K.p. powoduje, że kryteria te są kreowane na poziomie samej uchwały.

Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi także, że kwestionowany artykuł Przepisów wprowadzających K.p. poprzedzony jest art. XI, uchylającym ustawę z dnia 14 kwietnia 1967 r. 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), która szczegółowo regulowała tryb oraz przesłanki, którymi powinny kierować się terenowe organy administracji państwowej przy uchwalaniu godzin otwarcia placówek handlowych. W Kodeksie pracy brak jest przepisów regulujących tę kwestię, stąd też ustanowiony został art. XII Przepisów wprowadzających K.p. Artykuł ten nie może być jednakże rozpatrywany w oderwaniu od Kodeksu pracy i taktowany jako klauzula generalna umożliwiająca zapewnienie porządku publicznego.

Lektura art. XII § 1 Przepisów wprowadzających K.p. prowadzi Wnioskodawcę do wniosku, że nie zawiera on kompletnego zarysu dotyczącego ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jego treść nie pozwala ustalić, jakie przesłanki powinna brać pod uwagę rada gminy wprowadzając przepisami prawa miejscowego ograniczenia w realizacji konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Oznacza to, że ustawodawca nie wykonał wynikającego z art. 22 Konstytucji RP nakazu wprowadzenia ograniczenia wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy. Materialnoprawne składniki tego ograniczenia pozostawione zostały w całości w gestii organu

uchwałodawczego gminy. Stan ten, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostaje w kolizji z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP.

Wnioskodawca wskazuje również, iż stosowanie kwestionowanego przepisu jest w gospodarce wolnorynkowej przedmiotem kontrowersji, bowiem podnoszone są argumenty o niedostosowaniu wymienionego wyżej przepisu do aktualnego ustroju gospodarczego oraz o ograniczeniu swobody działalności gospodarczej, w szczególności o sprzeczności z art. 20 i 22 Konstytucji RP, czyli o możliwości ograniczenia swobody działalności przedsiębiorcy wyłącznie w drodze ustawy w celu ochrony ważnego interesu społecznego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, problem braku ustawowych kryteriów, którymi powinna kierować się rada gminy podejmując uchwałę w sprawie dni i godzin otwarcia placówek na jej terenie, znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów, które kontrolując legalność uchwał starają się wypracować dopuszczalne granice działalności uchwałodawczej rad gmin w tym zakresie. Wnioskodawca zwrócił przy tym uwagę na odmienny pogląd zaprezentowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 13 czerwca 2002 r., w sprawie o sygn. akt III RN 54/02, Sąd Najwyższy wskazał bowiem, że mimo, iż przepis art. XII Przepisów wprowadzających K.p. nie zawiera wytycznych, którymi powinna kierować się rada gminy w podejmowaniu uchwały określającej dni i godziny otwarcia oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności, jednakże zawarte w nim upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego najpełniej odzwierciedla samodzielność prawotwórczą samorządu gminnego, dla której przepisy ustaw wyznaczają jedynie granice, nie zaś szczegółowe kryteria, jak jest to przyjęte w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, w stosunku do rozporządzeń. W zakresie ustalania godzin i dni otwarcia placówek i zakładów, o których mowa, i wydawania stosownych aktów prawa miejscowego w tym przedmiocie, samorząd terytorialny (gmina) uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Dlatego też, w ocenie Sądu Najwyższego,

chybiona jest analogia polegająca na stawianiu identycznych wymagań co do przesłanek, jak w przypadku rozporządzeń. Jednocześnie – w ocenie Sądu – nie ulega wątpliwości, iż samodzielność gminy w zakresie określania czasu otwarcia placówek i zakładów wymienionych w art. XII § 1 Przepisów wprowadzających K.p. nie oznacza dowolności, bowiem rada gminy jest obowiązana do wyważenia wchodzących w rachubę różnorodnych interesów i potrzeb, z uwzględnieniem podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, w tym zwłaszcza zasady równości wobec prawa i proporcjonalności oraz reguł zdrowego rozsądku (*vide*: LEX nr 110625).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 13 czerwca 2002 r. nie zasługuje na aprobatę z tego powodu, iż przyjęcie tezy, że samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego wyznacza inny standard regulacyjny w zakresie konstytucyjnych wolności i praw, w praktyce prowadziłyby do relatywizacji tych wolności i praw. Dla obniżenia standardów ochronnych w tym zakresie wystarczyłoby bowiem, aby ustawodawca w sposób blankietowy pozostawił jakąś sferę wolności i praw jednostki do uregulowania w przepisach prawa miejscowego. Same zaś różnice, zachodzące pomiędzy treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i treścią art. 94 Konstytucji RP, nie uzasadniają odstąpienia ustawodawcy od konstytucyjnego nakazu regulowania w drodze ustawy w sposób kompletny ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Natomiast brak ustawowych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej zmusza gminy, a także sądy administracyjne, do poszukiwania niewysłowionych w tekście ustawy kryteriów, którymi powinna kierować się rada gminy, podejmując stosowną uchwałę.

Oceniając art. XII § 1 Przepisów wprowadzających K.p., odwołać należy się przede wszystkim do treści art. 94 Konstytucji, mimo iż nie został on wskazany Rzecznika Praw Obywatelskich jako wzorzec kontroli zaskarżonego przepisu, w aspekcie roli prawa miejscowego w systemie źródeł prawa.

Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Konstytucja RP zalicza zatem prawo miejscowe do prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego mogą określać prawa i obowiązki wskazanych w nich podmiotów, a w szczególności obywateli. Zakres terytorialny obowiązywania aktów prawa miejscowego ogranicza się jednak tylko do obszaru, na jakim działają organy je wydające.

Wynika to z również z upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego zawartego w art. 94 Konstytucji RP, w myśl którego organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podkreślenia wymaga, że wymieniona norma konstytucyjna posługuje się zwrotem językowym „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” dla określenia podstawy ustawowej upoważnienia do wydawania aktu prawa miejscowego. Tak określona podstawa nie jest tożsama ze „szczegółowym upoważnieniem zawartym w ustawie i w celu jej wykonania”, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, w odniesieniu do rozporządzeń, ani ze zwrotem „na podstawie ustawy”, o którym mowa w jej art. 93 ust. 2, dotyczącym aktów prawa wewnętrznego. Sformułowania te są wyraźnie odmienne. Przede wszystkim zasady formułowania ustawowego upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego nie zostały sprecyzowane w Konstytucji. Nie został bowiem sformułowany żaden wymóg w odniesieniu do upoważnienia ustawowego, w jakimkolwiek ujęciu, a więc i nie zostały one objęte wymogiem szczegółowości, bezwzględnie odnoszonym do rozporządzeń. Art. 94 Konstytucji RP postawił zatem upoważnieniom ustawowym do wydawania aktów prawa miejscowego mniejsze wymagania niż te, które w jej art. 92 postawiono upoważnieniom do wydawania rozporządzeń.

Należy zatem podkreślić, że Konstytucja RP nie wymaga, aby w upoważnieniach do wydawania aktów prawa miejscowego zawarte były wytyczne dotyczące treści aktu. Akty prawa miejscowego mogą również zawierać regulacje uzupełniające i rozwijające treść postanowień ustawy. Takie rozwiązanie świadczy o woli konstytucyjnego ustawodawcy do zapewnienia organom władzy lokalnej szerokich uprawnień do kształtowania, za pomocą przepisów prawa miejscowego, stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, system LEX nr 453213).

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Gminy, jako podstawowe jednostki tego samorządu, wykonują wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 Konstytucji RP). Są to zadania o znaczeniu lokalnym.

Stosownie też do art. 166 Konstytucji RP, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Wykonując te zadania, gminy uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Art. 16 Konstytucji RP w ust. 1 stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a w ust. 2 stwierdza się, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Ustawowe kompetencje gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie regulowania czasu otwierania i zamykania placówek i zakładów dla ludności działających na jej terenie, mieszczą się w kategorii zadań publicznych

służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, o których stanowi art. 166 ust. 1 Konstytucji RP.

Zaskarżony przepis art. XII § 1 brzmi następująco:

„Dni i godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina”.

Ustawodawca w przepisie upoważniającym nie określił trybu, w jakim upoważnienie to powinno zostać wykonane, dlatego też utrwalił się jednolity pogląd w orzecznictwie sądowym, że wykonanie upoważnienia mieści się w kompetencji rady gminy jako zadanie własne regulowane aktem prawa miejscowego, co – jak się wydaje – nie jest przez Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowane.

Ustawodawca nie sprecyzował także w zaskarżonym przepisie kryteriów jakimi powinna kierować się rada gminy, określając dni i godziny otwierania i zamykania placówek wymienionych w tym przepisie, dotyczących zwłaszcza ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, co jest głównym przedmiotem zarzutu Rzecznika.

Kryteria jakimi powinna – bądź nie powinna – kierować się rada gminy określając dni i godziny otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności wynikają nie tylko z norm ustrojowych wyznaczających organom samorządowym zadania w postaci zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, ale także z norm prawnych usytuowanych na poziomie ustawowym. Normy te można odkodować posługując się dostępnymi metodami wykładni, w tym wykładnią historyczną.

Uwzględniając aspekt historyczny, zauważyć należy, iż do chwili wejścia w życie Kodeksu pracy (tj. do dnia 31 grudnia 1974 r.) obowiązywała ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o godzinach otwarcia placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności oraz o rozkładzie pracy pracowników w nich zatrudnionych (Dz. U. Nr 13, poz. 56). Ustawa ta upoważniała ówczesnie działające organy administracji państwowej do

określenia godzin otwarcia wymienionych w niej placówek, a także odnosiła się do czasu pracy zatrudnionych w nich pracowników.

Z dniem wejścia w życie Kodeksu pracy ustawa z 1967 r. utraciła moc obowiązującą na podstawie art. XI Przepisów wprowadzających K.p., albowiem zagadnienia dotyczące czasu pracy pracowników szczegółowo zostały uregulowane w oddzielnym Dziale szóstym Kodeksu. Natomiast dotychczas regulowana w ustawie z 1967 r. kwestia godzin otwarcia placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności zastąpiona została upoważnieniem ustawowym zawartym w art. XII § 1 Przepisów wprowadzających K.p., powierzając, w początkowym okresie, jego wykonanie organom administracji państwowej, a następnie od 1990 r. – gminom.

Przyjmuje się, że podstawowym celem ustawy wprowadzającej jest „odciążenie” ustawy głównej. Dlatego też ustawa wprowadzająca uchyla niektóre dotychczasowe przepisy, przekazuje kompetencje, powołuje instytucje, aby stworzyć podstawy do wejścia w życie wprowadzanej ustawy.

Poszukując *ratio legis* zaskarżonego przepisu, szczególnego znaczenia nabiera fakt, że umieszczony został on w ustawie wprowadzającej.

Przedmiotem upoważnienia zawartego w zakwestionowanym przepisie jest tylko czas (dni i godziny) otwierania i zamykania wymienionych w nim placówek, albowiem – jak już wcześniej podniesiono – czas pracy pracowników regulują samodzielnie przepisy Kodeksu pracy. Skoro zatem rozkład pracy pracowników powinien być uregulowany zgodnie z zasadami obowiązującymi w Kodeksie pracy, to uzasadniony jest pogląd, że art. XII Przepisów wprowadzających K.p. nie odnosi się do czasu pracy pracowników zatrudnionych w wymienionych w nim placówkach, których czas określa pracodawca zgodnie z zasadami przyjętymi w Kodeksie pracy.

Przy czym Sąd Najwyższy, w powoływanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich wyroku z dnia 13 czerwca 2002 r., sygn. akt III RN 54/02, wyraził

pogląd, że art. XII Przepisów wprowadzających Kodeks pracy w ogóle nie reguluje zagadnień prawa pracy.

Ponadto wykładnia art. 40 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594) pozwala na rozróżnienie aktów prawa miejscowego, tj. wydawanych na podstawie ustaw szczególnych, innych niż ustawa o samorządzie gminnym, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy, od aktów o charakterze porządkowym wydawanych na podstawie ust. 3 tego artykułu, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub przepisach powszechnie obowiązujących. Inaczej ujmując, uchwała wykonująca zaskarżony przepis nie powinna zawierać przepisów porządkowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając brak w zaskarżonym przepisie kryteriów, którymi powinna kierować się rada gminy wydając akt prawa miejscowego, nie dokonuje samodzielnie jego wykładni, lecz powołuje się jedynie na poglądy doktryny i rozbieżności w orzecznictwie sądowym stwierdzając:

„Lektura art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy prowadzi [Rzecznika – przyp. wł.] do jednoznacznego wniosku, że nie zawiera on kompletnego zarysu dotyczącego ograniczenia wolności działalności gospodarczej” (str. 10 wniosku), co pozostaje w kolizji z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Taki sposób sformułowania zarzutu oznacza, że – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – każdy akt prawa miejscowego (uchwała) wydany na podstawie zaskarżonego upoważnienia będzie ograniczał wolność działalności gospodarczej i dlatego przepis ten powinien zawierać materialnoprawne składniki tego ograniczenia.

Niewątpliwie każde ustalenie godzin otwierania i zamykania placówek handlowych, gastronomicznych czy usługowych jest ograniczeniem dla swobodnego wykonywania działalności gospodarczej, nie jest to jednak jednoznaczne z uznaniem, że zaskarżony przepis stanowi upoważnienie do

ograniczenia wolności działalności gospodarczej w rozumieniu art. 20 i 22 Konstytucji.

Pojęcie ograniczeń wolności działalności gospodarczej nie zostało w art. 22 Konstytucji zdefiniowane.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/09 (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2), odwołując się do poglądów doktryny, wskazał na szeroko i wąsko rozumiane pojęcie ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Przez szeroko rozumiane ograniczenia działalności gospodarczej, należy rozumieć wszelkie regulacje ustawowe, które odnoszą się m.in. do takiego zagadnienia jak np. ograniczenia natury polityczno – administracyjnej, z kolei wąskie znaczenie pojęcia ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej nie obejmuje takich ograniczeń ustawowych, które mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców, stawiając im wymagania m.in. w zakresie np. przestrzegania norm prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do tak rozumianych w doktrynie regulacji prawnych stwierdził: „ – mimo że uciążliwe dla przedsiębiorców – nie mają na celu ograniczenia przedsiębiorczości [a zatem – przyp. wł.] Trybunał nie traktuje ich jako prawo podmiotowe rekonstruowane z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Właściwe ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej to takie regulacje prawne, które formułują bezwzględne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej” (str. 31).

W świetle powołanego wyroku Trybunału trudno byłoby uznać, że art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy zawiera upoważnienie do ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej w znaczeniu o jakim mowa w art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Określenie w uchwale rady gminy dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlowych, gastronomicznych bądź usługowych odnosi się do ograniczenia swobodnego prowadzenia działalności o charakterze

administracyjnym, nie może zaś być postrzegane w kategoriach zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.

Tym samym – wbrew twierdzeniu Rzecznika Praw Obywatelskich – na ustawodawcy nie ciążył konstytucyjny obowiązek sprecyzowania przepisów jakimi powinna kierować się gmina, określając jedynie czas (dni i godziny) otwierania i zamykania placówek, albowiem materia stanowiąca przedmiot regulacji nie odnosi się do konstytucyjnego ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Wobec przedstawionych ustaleń należało uznać, że art. 20 i 22 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli zaskarżonego przepisu.

Podkreślić i powtórzyć należy, iż ustawodawca nie pozostawił gminie nieskrępowanej swobody w stanowieniu prawa miejscowego na podstawie art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy.

Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa został nałożony na organy władzy publicznej, w tym na organy prawotwórcze samorządu terytorialnego, także przez art. 7 Konstytucji RP, według którego wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (zasada legalności działania władz publicznych), a konsekwentnie, w świetle przepisu art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwały lub zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Nieważna jest zatem uchwała organu gminy, gdy narusza prawo powszechnie obowiązujące, źródłem którego są akty normatywne wskazane w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Do aktów tych należy Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Nadto, stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie, sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne. Kontrola ta

obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego (art. 184 Konstytucji RP).

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje także środek służący do ochrony innych podmiotów przed skutkami wykorzystania przez gminę swojej samodzielności poza granice wyznaczone przepisami prawa, ze szkodą dla uprawnień jednostki. Przepis art. 101 ust. 1 tej ustawy stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego obejmuje weryfikację przez sąd administracyjny – przy odwołaniu się do kryterium zgodności uchwały z prawem – subiektywnego twierdzenia skarżącego, że uchwała naruszyła jego interes prawny lub uprawnienie.

Tak więc zapewniona jest również sądowa kontrola uchwał gminy w zakresie określonym w kwestionowanym przepisie.

Na ocenę konstytucyjności kwestionowanego we wniosku przepisu nie mogą mieć natomiast wpływu takie okoliczności jak przywoływana przez Wnioskodawcę praktyka jego stosowania w uchwałach niektórych gmin, gdzie był on wykorzystywany do ograniczania sprzedaży alkoholu na terenie gminy bądź do ograniczania czasu pracy placówek gastronomicznych ze względu na konieczność zapewnienia porządku publicznego.

Owa nieprawidłowa praktyka nie może *per se* uzasadniać niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawowego. Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. wskazał, że „nieprawidłowe stosowanie przepisu ustawowego nie oznacza automatycznie jego niekonstytucyjności i powinno być skorygowane poprzez działania powołanych do tego władz administracyjnych i organów sądowych. Dopiero gdyby ponad wszelką wątpliwość okazało się, że przepis zyskał w praktyce treść sprzeczną z Konstytucją, uzasadnione stać by się mogło orzeczenie

o niekonstytucyjności tak rozumianego i stosowanego przepisu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30).

Z tych względów, należało zająć stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego