



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 44/13

BAS-WPTK-2660/13

Warszawa, dnia 4 września 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	04. 09. 2014
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 7 października 2013 r. (sygn. akt K 44/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.) **jest zgodny** z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) zaskarżył art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.; dalej: p.w.k.p.). Kwestionowany przepis ma następujące brzmienie: „Dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina”. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła zgodność tego przepisu z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

2. W art. XII § 1 p.w.k.p. przewidziano kompetencję gminy do określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania wskazanych rodzajów placówek i zakładów. Uchwała rady gminy w tym przedmiocie stanowi akt prawa miejscowego obowiązującego na terenie gminy. Zgodnie z art. XII § 2 p.w.k.p., winni naruszenia przepisów wydanych na podstawie powyższego upoważnienia ustawowego podlegają karze grzywny do 2500 zł, a orzeczenie następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Kwestionowany przez Rzecznika art. XII § 1 p.w.k.p. obowiązuje w obecnym brzmieniu od 27 maja 1990 r. Wcześniejsza wersja przepisu, zmieniona przez art. 22 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.), stanowiła, że godziny otwarcia wspomnianych rodzajów zakładów i placówek mają zostać określone na podstawie zasad ustalonych przez Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług: w mieście – przez prezydenta lub naczelnika miasta, na terenie gminy – przez naczelnika gminy. Naruszenie przepisów wydanych na podstawie tego upoważnienia od początku obowiązywania p.w.k.p. stanowiło wykroczenie, chociaż, co oczywiste, na przestrzeni lat ulegała zmianie wysokość grzywny określona w art. XII § 2 p.w.k.p.

Kompetencja gminy wynikająca z zaskarżonego przepisu ma charakter fakultatywny (zob. J. Szulc, *Rozkład pracy aptek w orzecznictwie polskich sądów*

*administracyjnych. Przyczynek do dyskusji [w:] Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J.P. Tarno, LEX/el. 2012 nr 145084).

## **II. Zarzuty wnioskodawcy**

Jak wskazuje Rzecznik, kwestionowany przepis nie zawiera kryteriów, jakimi powinna kierować się rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie określenia dni i godzin otwarcia wymienionych w nim placówek. Brak takich kryteriów w ustawie sprawia, zdaniem Rzecznika, że są one kreowane na poziomie uchwały rady gminy. W konsekwencji sądy administracyjne „w istocie pozbawione są czytelnego, materialnoprawnego wzorca kontroli działalności uchwałodawczej prowadzonej w tym zakresie przez poszczególne gminy” (wniosek, s. 6). Na uzasadnienie tego twierdzenia wnioskodawca przywołuje kilka orzeczeń sądów administracyjnych, które dowodzą, jego zdaniem, rozbieżności co do *ratio* art. XII § 1 p.w.k.p.

W przekonaniu Rzecznika, obecny stan jest niezgodny z konstytucyjnym standardem ochrony wolności działalności gospodarczej, wyznaczonym przez art. 20 („Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”) i art. 22 Konstytucji („Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”).

Niezgodność ta ma wynikać z faktu, że art. 22 Konstytucji dopuszcza ustanawianie ograniczeń wspomnianej wolności „tylko w drodze ustawy”, a więc formułuje w tym względzie zasadę wyłączności ustawy. Tymczasem zaskarżony przepis, choć określa organ władzy publicznej uprawniony do wprowadzenia ograniczeń oraz przedmiot reglamentacji, nie zawiera materialnoprawnych kryteriów ustanawiania tych ograniczeń.

Rzecznik odnotowuje wyrok Sądu Najwyższego (dalej: SN) z 13 czerwca 2002 r. (sygn. akt III RN 54/02), w którym stwierdzono, że upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego zawarte w art. XII § 1 p.w.k.p. odzwierciedla „samodzielność prawotwórczą samorządu gminnego, dla której przepisy ustaw wyznaczają jedynie granice, nie zaś szczegółowe kryteria, jak jest to przyjęte w stosunku do rozporządzeń”. Polemizuje jednak z tym poglądem, wskazując

w szczególności, iż „przyjęcie tezy, że samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego wyznacza inny standard regulacyjny w zakresie konstytucyjnych wolności i praw, w praktyce prowadziłoby 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 różnice zachodzące pomiędzy treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i treścią art. 94 Konstytucji RP nie uzasadniają zaś z pewnością odstąpienia ustawodawcy od konstytucyjnego nakazu regulowania w drodze ustawy w sposób kompletny ograniczenia wolności działalności gospodarczej” (wniosek, s. 12-13).

### **III. Wzorce konstytucyjne**

1. Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej ma dwoisty charakter, stanowi bowiem zarówno zasadę ustrojową, jak i podstawę formułowania pewnych praw podmiotowych. Umieszczenie przepisów mówiących o wolności działalności gospodarczej w rozdziale I Konstytucji, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, pozwala sądzić, że stosunek państwa do tej sfery ludzkiej aktywności jest na tyle doniosły, by uznać go za element tożsamości ustrojowej państwa. Nie wyklucza to jednak, rzecz jasna, wywodzenia z tych przepisów – w których posłużono się wprost terminem „wolność działalności gospodarczej” – prawa podmiotowego. Innymi słowy, art. 20 i art. 22 Konstytucji tworzą podstawy ustroju gospodarczego, ale nie ograniczają się do ustanowienia zasady ustrojowej, lecz dają także podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej (zob. np. wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03 i cytowane tam orzecznictwo).

Pojęcie działalności gospodarczej nie zostało zdefiniowane w Konstytucji. Wskazuje się jednak, że: „Według utrwalonego w nauce prawa stanowiska zasada wolności gospodarczej oznacza swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, chociaż bez naruszenia interesów publicznych” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 126).

Gdy chodzi o wzajemne relacje przepisów art. 20 i art. 22 Konstytucji, w orzecznictwie formułowano różne, nie zawsze w pełni zbieżne twierdzenia. Trybunał odnosił się do „zasady wolności gospodarczej, wynikającej z art. 20 i 22

Konstytucji” (wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03; por. wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08). Przy innej okazji twierdził, że art. 22 Konstytucji stanowi „konkretyzację ogólniejszych zasad” wyrażonych w art. 20 Konstytucji oraz podstawę do konstruowania prawa podmiotowego (wyrok TK z 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01). Zarazem wskazywał, że: „Artykuł 22 Konstytucji dotyczy [...] prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, jednakże to nie ten przepis ustanawia («statuuje» lub «powołuje do życia») wolność działalności gospodarczej. Czyni to bowiem przede wszystkim art. 20 Konstytucji [...]. Artykuł 22 Konstytucji dotyczy zaś wyłącznie kwestii dopuszczalności ograniczenia tej wolności. [...] Sam ten przepis nie określa, jaka jest treść tej wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej” (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02).

Nie wnikając bardziej w to zagadnienie, można podzielić ogólny wniosek, że art. 20 Konstytucji może służyć jako wzorzec kontroli konstytucyjności łącznie z art. 22 Konstytucji (tak wprost w wyroku TK z 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02). W tym ujęciu zasada działalności gospodarczej obejmuje zarówno wolność działalności gospodarczej, jak i warunki dopuszczalności jej ograniczania.

2. W art. 22 Konstytucji sformułowano dwie przesłanki warunkujące dopuszczalność ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej: formalną („tylko w drodze ustawy”) i materialną („tylko ze względu na ważny interes publiczny”). Trybunał wskazywał, że przepis ten „reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. [...] stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej” (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Twierdzenie to trzeba jednak uzupełnić późniejszym spostrzeżeniem, że do ograniczenia wolności działalności gospodarczej odnoszą się też nakaz proporcjonalności oraz zakaz naruszenia istoty wolności (zob. wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09).

3. Gdy chodzi o klauzulę ważnego interesu publicznego zawartą w art. 22 Konstytucji, uznaje się, że mieszczą się w niej wszystkie przesłanki materialne wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak w zakres owego interesu wchodzi

ponadto inne wartości, niewskazane w ogólnej klauzuli limitacyjnej. „W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji” (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07; 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09; 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13). Stosownie do tego w doktrynie zauważono, że art. 22 Konstytucji upoważnia do wykorzystania do ograniczeń takich kryteriów, jak np.: konieczność ochrony ważnego dla interesu państwa sektora gospodarki lub podmiotu gospodarczego, ochrona interesów konsumentów, ochrona grup pracowniczych, wprowadzenie zasad uczciwego obrotu gospodarczego (J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 374). Zarazem odnotowuje się, że „Konstytucja nie precyzuje tego, jaki interes publiczny jest na tyle ważny, by jego pojawienie się uzasadniło to ograniczenie; odsyła w tym względzie do oceny i decyzji ustawodawcy” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 62).

4. W odniesieniu do przesłanki formalnej stanowisko Trybunału przeszło pewną ewolucję. Dostrzega się od lat, że określenie „tylko w drodze ustawy” wykazuje podobieństwo do zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji określenia „tylko w ustawie”, ale nie jest z nim tożsame i nie powinno być traktowane jako wywołujące identyczne konsekwencje. Charakter tej rozbieżności odczytywano jednak odmiennie w różnych okresach.

Początkowo uważano, że wymogi formalne art. 22 Konstytucji są łagodniejsze niż w przypadku art. 31 ust. 3 Konstytucji. Różnicę syntetycznie ujęto w następujących słowach jednego z orzeczeń: „Sformułowanie «w drodze ustawy» wskazuje, że do ograniczenia wolności dojść może w każdym razie przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia w ogóle nie może mieć miejsca, ale która może jedynie legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu. Sformułowanie «tylko w ustawie» wskazuje na wolę ustrojodawcy zasadniczego wykluczenia możliwości, którą otwiera formuła «w drodze ustawy»” (wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05). Innymi słowy, wyrażenie, którym posłużono się w art. 22 Konstytucji, nakazuje dopuścić możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej w rozporządzeniu – tak długo, jak to

ograniczenie znajduje oparcie w ustawie, a więc odbywa się przy wykorzystaniu formy ustawy do określenia podstawowych jego elementów. Jak zauważono w nauce prawa, formuła „w drodze ustawy” z art. 22 Konstytucji może być rozumiana jako „poprzez ustawę” (tak J. Ciapała, *op. cit.*, s. 352).

Z tymi ustaleniami korespondował pogląd Trybunału na relację między ustawą a rozporządzeniem w odniesieniu do ograniczania wolności działalności gospodarczej. W sferze tej, zdaniem sądu konstytucyjnego, „wymóg zamieszczenia całości regulacji «tylko w ustawie», bez możliwości zamieszczenia w ustawie upoważnień do wydania aktów wykonawczych, byłby nadmierny. Skoro wolność działalności gospodarczej może – w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – podlegać większym ograniczeniom niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym, przemawia to również za dopuszczeniem regulacji granic wolności gospodarczej w rozporządzeniach wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego” (wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05).

Pogląd na znaczenie wyrażenia „tylko w drodze ustawy” został zmodyfikowany w wyroku TK z 13 października 2010 r. (sygn. akt Kp 1/09), w którym Trybunał wyraził opinię, że na tle ograniczeń innych praw i wolności art. 22 Konstytucji „poszerza zakres koniecznej regulacji ustawowej”, a więc zwęża zakres regulacji dopuszczalnej w akcie wykonawczym. W nauce prawa wyrażono rezerwę wobec tego twierdzenia, uznając je za nieoperatywne i dostrzegając w nim – wbrew twierdzeniom Trybunału o kontynuacji dotychczasowej linii orzecniczej – wyraz odstąpienia od dotychczasowego poglądu prawnego (zob. głosę A. Krzywonia, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5, s. 139-140). Jednakże w późniejszym orzeczeniu Trybunał podtrzymał ów nowy pogląd, wskazując, że „szerszemu zakresowi ograniczenia wolności działalności gospodarczej towarzyszy [...] większy rygorizm formalny dotyczący ograniczenia tej wolności” oraz że jest to szczególnie ważne „w sytuacji, gdy przesłanką ograniczenia wolności działalności gospodarczej zawartą w klauzuli generalnej «ważnego interesu publicznego» nie jest żadna z przesłanek materialnoprawnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt P 18/09).

Niezależnie od tej zmiany, Trybunał nie wykluczył całkowicie przydatności regulacji podustawowej do ograniczania wolności działalności gospodarczej. Nie można zatem twierdzić, że z art. 22 Konstytucji wynika bezwzględny wymóg

kompletności regulacji ustawowej. Wydaje się, że konsekwencją zmiany zarysowującej się na tle nowszych orzeczeń jest konieczność dążenia przez ustawodawcę do maksymalnego – zawsze jednak w granicach możliwości i racjonalności legislacyjnej – zawarcia elementów ograniczenia w ustawie. W odniesieniu do przypadków spornych i budzących wątpliwości kryterium rozstrzygające powinna stanowić aksjologia konstytucyjna, a więc wzgląd na charakter i rangę interesu publicznego uzasadniającego ograniczenie.

#### **IV. Analiza zgodności**

1. Jak wynika z argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę, nie kwestionuje on samej możliwości powierzenia organowi gminy kompetencji do konkretyzacji ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Problem konstytucyjny podniesiony przez Rzecznika nie polega na tym, że w procesie ustanawiania i realizowania tych ograniczeń wykorzystano formę aktu prawa miejscowego, lecz na tym, iż stosowny przepis ustawy nie jest wystarczająco szczegółowy – nie określa bowiem przesłanek, którymi powinna kierować się rada gminy, podejmując uchwałę na podstawie zakwestionowanego przepisu.

W przekonaniu Sejmu, zarzut Rzecznika jest oparty na nieporozumieniu, które wynika z nieodróżnienia od siebie dwóch odrębnych zagadnień:

- wyłączności ustawy w zakresie ustanawiania ograniczeń konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej;
- szczegółowości przepisu ustawy stanowiącego podstawę do wydania aktu prawa miejscowego konkretyzującego to ograniczenie w warunkach danej gminy.

2. Co się tyczy pierwszej z wymienionych kwestii, tj. zasady wyłączności ustawy, pozostaje poza sporem, że ustawodawca, korzystając z możliwości, jaką stwarza mu art. 22 Konstytucji, ma obowiązek dążyć do maksymalnego ujęcia elementów ograniczenia wolności działalności gospodarczej w ustawie. Wynika z tego w szczególności, że w razie przekazywania kompetencji do uregulowania niektórych kwestii z tego zakresu w akcie podustawowym, np. w akcie prawa miejscowego, wszystkie istotne elementy ograniczenia powinny wynikać z ustawy.

Wymagania związane z wyłącznością ustawy nie przekładają się automatycznie na wymagania dotyczące szczegółowości konkretnego przepisu



ustawy, w którym zamieszczone zostaje upoważnienie do wydania aktu podustawowego zawierającego część elementów ograniczenia wolności. Wynikający z Konstytucji poziom szczegółowości zależy wówczas od charakteru aktu podustawowego – jest wyższy w przypadku posłużenia się formą rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji), natomiast w razie wykorzystania do tego celu aktu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji) zawarcie w treści upoważnienia ustawowego wytycznych ukierunkowujących działalność prawotwórczą organu nie jest wymagane do zapewnienia poprawności legislacyjnej upoważnienia (zob. np. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 472; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 87; M. Wiącek, *Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 107, 109; A. Bałaban, *Granice i postacie prawotwórstwa samorządowego* [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 54-55; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 436; wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 28 lipca 2009 r., sygn. akt P 65/07; 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). Obniżony próg wymaganej szczegółowości upoważnienia w przypadku aktu prawa miejscowego, skutkujący pozostawieniem lokalnemu prawodawcy względnej swobody, koresponduje z ideą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji).

Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że organ, który na poziomie lokalnym podejmuje decyzję prawodawczą (w realiach niniejszej sprawy – rada gminy), posiada demokratyczną legitymację do sprawowania władzy opartą na wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborach, co w świetle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego stanowi istotny argument przemawiający: a) za przyznaniem szerszego zakresu kompetencji prawodawczych takiemu organowi władzy publicznej; b) przeciw zwężającej wykładni kompetencji prawodawczych danego organu (zob. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02).

To jednak, wbrew obawom Rzecznika, nie oznacza, że odmienny standard szczegółowości przepisu upoważniającego może godzić w zasadę wyłączności ustawy i prowadzić do jej omijania w drodze przekazywania części elementów ograniczenia wolności do aktu prawa miejscowego. Treści ukierunkowujące działalność prawotwórczą organu wydającego taki akt mogą bowiem wynikać z ustawy, choć niekoniecznie muszą znajdować się w przepisie upoważniającym.

Istotne jest to, czy na podstawie ustawy – a nie tylko przepisu zawierającego podstawę do wydania aktu podustawowego – da się zrekonstruować „brakujące” elementy ograniczenia. Źródłem takiej rekonstrukcji, oprócz samego przepisu upoważniającego, mogą być w konkretnych przypadkach także: inne przepisy ustawy; wartości i cele wskazane w preambule (jeżeli akt został nią opatrzony); *ratio legis* ustawy; usytuowanie ustawy w systemie prawnym i wynikający z tego kontekst normatywny itp.

Innymi słowy, brak zamieszczenia w art. XII § 1 p.w.k.p. kryteriów, jakimi powinna kierować się rada gminy przy podjęciu uchwały na podstawie tego przepisu, nie przesądza o jego niekonstytucyjności. Wątpliwości co do zgodności zawartego w nim ograniczenia wolności działalności gospodarczej ze standardem konstytucyjnym byłyby uzasadnione dopiero wówczas, gdyby również na gruncie pozostałych przesłanek, wskazanych powyżej, nie było możliwe zdekodowanie wskazówek ukierunkowujących działalność prawotwórczą organu gminy. Należy zatem postawić pytanie, czy w przypadku zakwestionowanego przez Rzecznika mechanizmu ustawowego da się ustalić takie wskazówki.

3. Na kanwie art. XII § 1 p.w.k.p. powstało stosunkowo bogate orzecznictwo, które odpowiada na pytanie o to, jakimi przesłankami powinna kierować się rada gminy, podejmując uchwałę na podstawie tego przepisu. Dostrzega ten fakt również Rzecznik, odnotowując, że sądy, kontrolując legalność takich uchwał, „starają się wypracować dopuszczalne granice działalności uchwałodawczej rad gmin w tym zakresie” (wniosek, s. 5). Warto więc przytoczyć ustalenia dokonywane przez sądy w odniesieniu do badanej materii.

Po pierwsze, analiza orzecznictwa z ostatnich lat ukazuje, że sądy nie mają obecnie wątpliwości, iż przepisy wydawane przez radę gminy na podstawie art. XII § 1 p.w.k.p. „stanowią regulację praw i obowiązków pracodawcy i pracowników, a więc materię ściśle związaną z prawem pracy” (wyroki WSA w Krakowie z: 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1/09; 14 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1616/12; 16 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1760/12; 16 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1780/12; 6 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1698/12; wyrok WSA w Lublinie z 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Lu 107/14). Jak wskazano wprost w jednym z wyroków – zapadłym już po złożeniu wniosku przez Rzecznika – sens upoważnienia ustawowego można ustalić w drodze wykładni, zaś „tytuł ustawy oraz

okoliczności jej uchwalenia wskazują jednoznacznie, że miała ona regulować kwestie związane z wprowadzeniem w życie Kodeksu pracy” (wyrok WSA w Lublinie z 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Lu 107/14). Wydaje się więc, że artykułowane wcześniej wątpliwości sądów co do braku zawarcia w przepisie kryteriów ustanawiania ograniczeń swobody działalności gospodarczej (zob. wyrok NSA w Katowicach z 4 lipca 2000 r., sygn. akt II SA/Ka 540/00; wyrok NSA z 19 października 2005 r., sygn. akt II GSK 251/05) są od pewnego czasu nieaktualne.

Po drugie, w orzecznictwie sądowym zarysowała się rozbieżność co do tego, czy akty prawa miejscowego wydawane na podstawie kwestionowanego przepisu mogą realizować także inne cele, np. polegające na zapewnianiu porządku publicznego na terenie gminy lub ograniczaniu dostępności napojów alkoholowych.

Istnieje bowiem linia orzecznicza wskazująca na to, że motywy z zakresu prawa pracy są jedynymi, którymi rada gminy może się kierować przy wydawaniu uchwał określających dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek i zakładów określonych we wspomnianym przepisie (zob. wyroki WSA w Krakowie z: 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1/09; 14 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1616/12; 6 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1698/12). Stanowisko to koresponduje ze wcześniejszymi ustaleniami sądów administracyjnych, które odrzucały możliwość powołania się na przesłankę porządku publicznego (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 11 lipca 2007 r., sygn. akt III SA/Gd 241/07), a zwłaszcza na ściśle z nim związane uzasadnienie w postaci przeciwdziałania alkoholizmowi, gdyż wskazywano, że ograniczeniu tego szkodliwego zjawiska społecznego służą inne instrumenty prawne (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 11 lipca 2007 r., sygn. akt III SA/Gd 241/07; wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 477/07; wyrok WSA w Krakowie z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 101/08), wynikające z ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.).

W ostatnim czasie pojawiła się jednak możliwość liberalizacji stanowiska traktującego cele ze sfery prawa pracy jako jedyne dopuszczalne. W orzeczeniach jednego z sądów administracyjnych stwierdzono bowiem, że uchwały rady gminy wydawane na podstawie art. XII § 1 p.w.k.p. mogą realizować dodatkowe wartości z zakresu interesu publicznego, lecz pod warunkiem, iż osiągnięty zostanie zasadniczy cel tej regulacji, związany z materią prawa pracy. Wśród tych celów

wymieniono, w ślad za wyrokiem SN z 13 czerwca 2002 r. (sygn. akt III RN 54/02): „interesy i potrzeby różnych podmiotów, w tym 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”. Podkreślono jednak: „Stanowisko powyższe [...] nie wskazuje, że wyłącznym uzasadnieniem uchwały podejmowanej na podstawie art. XII § 1 ustawy z 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy mógłby być wzgląd na interesy osób korzystających z placówek handlowo-usługowych, czy szeroko rozumiana potrzeba ochrony porządku publicznego. Tego rodzaju wartości mogą być brane pod uwagę przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów i potrzeb osób prowadzących zakłady i placówki w ramach działalności gospodarczej oraz pracowników w nich zatrudnionych” (wyroki WSA w Krakowie z: 16 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1760/12; 16 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1780/12; 21 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1816/12).

Po trzecie, w orzecznictwie dostrzeżono konieczność dynamicznej wykładni zakwestionowanego przepisu, uwzględniającej konsekwencje transformacji ustrojowej, społecznej i ekonomicznej. Nie można więc uznać, że art. XII § 1 p.w.k.p. stanowi relikw dawnego ustroju i przez organy stosujące prawo jest odczytywany w niezmienny sposób od 40 lat. W wyroku NSA z 19 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I OSK 1505/06) podkreślono: „po przeobrażeniach społeczno-gospodarczych jakie zaszły w kraju w latach 90-tych, przeprowadzoną powszechną prywatyzacją handlu i usług, stworzeniu warunków do elastycznego kształtowania czasu pracy, przy zapewnionej jednocześnie w Konstytucji RP swobodzie działalności gospodarczej (art. 20 i 22) tworzenie przepisów prawa miejscowego w tej materii [określonej w art. XII § 1 p.w.k.p. – uwaga własna] winno uwzględniać te zaistniałe zmiany. Wykonanie przez gminę obowiązku stanowienia norm prawnych w przedmiotowej materii winno zatem odpowiadać obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, przy zachowaniu podstawowego wymogu zgodności z normami konstytucyjnymi i ustawami”. Kontekst konstytucyjny jest odnotowywany także w późniejszych orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Krakowie z 16 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1760/12; wyrok WSA w Lublinie z 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Lu 107/14).

Po czwarte, sądy skutecznie przeciwdziałają nadużywaniu przez gminy ich kompetencji do stanowienia prawa na podstawie upoważnienia zawartego w art. XII § 1 p.w.k.p. Przeciwstawiają się regulowaniu w uchwale rady gminy aspektów działalności gospodarczej wykraczających poza określenie dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek i zakładów wskazanych w przepisie – takich jak obowiązek umieszczania w widocznym miejscu informacji o godzinach otwarcia (zob. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z: 10 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Go 8/10; 24 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Go 44/10). Za niedopuszczalne uważa się określanie dni oraz godzin otwierania i zamykania imiennie wskazanej placówki, a więc wykorzystywanie formy uchwały do regulowania w istocie spraw indywidualnych (zob. wyrok NSA w Katowicach z 4 lipca 2001 r., sygn. akt II SA/Ka 1182/00; wyrok WSA we Wrocławiu z 6 stycznia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 326/05; wyrok WSA w Rzeszowie z 23 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 616/08). Zdyskwalifikowano ponadto wykładnię rozszerzającą, która obok placówek wymienionych w przepisie objęła m.in. także placówki handlu hurtowego (zob. wyrok WSA w Lublinie z 15 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Lu 532/05).

4. Z zaprezentowanego przeglądu orzecznictwa wynika, że nieuprawnione jest twierdzenie Rzecznika, jakoby kryteria dokonywania ograniczeń wolności działalności gospodarczej na podstawie art. XII § 1 p.w.k.p. były „kreowane na poziomie samej uchwały” (wniosek, s. 5).

W orzecznictwie sądowym wyraźnie wskazano, że kryteria te wynikają z ustawy, w której zamieszczono kwestionowane przez Rzecznika upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, mimo iż nie zostały one wymienione *explicite* w tej jednostce redakcyjnej. Nie ulega mianowicie wątpliwości, że celem przepisów wydawanych przez radę gminy powinno być uwzględnienie interesów i potrzeb osób prowadzących wyliczone w ustawie zakłady i placówki w ramach działalności gospodarczej oraz pracowników w nich zatrudnionych. W przekonaniu Sejmu, cel ten wypełnia kryterium „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Stanowi on przejaw realizacji zasady, zgodnie z którą praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 24 Konstytucji), a także przysługującego każdemu prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji). Z perspektywy systemowej można uznać, że art. XII § 1 p.w.k.p. potencjalnie rozszerza standard ochrony pracownika wynikający z ustawy z dnia

26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.; dalej: k.p.), zwłaszcza z przepisów dotyczących pracy w porze nocnej (art. 151<sup>7</sup>-151<sup>8</sup> k.p.) oraz pracy w niedziele i święta (art. 151<sup>9</sup>-151<sup>12</sup> k.p.). Pozwala on na ukształtowanie szczegółowego zakresu tej ochrony – uzupełniającej w stosunku do ogólnokrajowych przepisów kodeksowych – zależnie od potrzeb występujących w danej gminie.

Notabene, wspomniany cel dostrzega także autor opracowania obszernie przytaczanego przez Rzecznika na poparcie twierdzeń formułowanych we wniosku, skoro po skonstatowaniu lakoniczności art. XII § 1 p.w.k.p. i braku określenia jego celu pisze następnie o stosowaniu tego przepisu „w sprzeczności z celem ustawy”, która stanowi „środek do dodatkowego uregulowania stosunków pomiędzy pracodawcą a pracownikiem” (J. Szulc, *op. cit.*). Ponadto, jeżeli wziąć pod uwagę, że efekt owego uwzględnienia interesu pracodawców i pracowników ma zostać odniesiony do warunków panujących na terenie danej gminy, dalsze uszczegółowienie powyższego celu na poziomie ustawy nie wydaje się ani potrzebne, ani możliwe.

Sejm dostrzega, że w orzecznictwie sądowym istnieje obecnie rozbieżność co do tego, czy ma to być dla rady gminy kryterium wyłączne, czy też stanowione przez nią przepisy mogą, bez uszczerbku dla celów z zakresu prawa pracy, dążyć – niejako przy okazji – do zrealizowania także innych składników interesu publicznego. Rozbieżności tego rodzaju są jednak w procesie stosowania prawa rzeczą naturalną, a dokonywanie wiążącej dla sądów wykładni ustaw nie jest zadaniem Trybunału (por. np. wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02).

Trybunał podkreślał, że „nie jest [...] kontrolerem interpretacji przepisów dokonywanej w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem ze stosowaniem prawa, które w praktyce przybrało formy patologiczne” (postanowienie TK z 26 maja 2008 r., sygn. akt P 14/05). Ukazane doświadczenia sądów ze stosowaniem art. XII § 1 p.w.k.p. nie dają podstaw do takich ocen. Należałoby raczej stwierdzić, że świadczą o rozsądnym dążeniu do adaptowania tego przepisu, uchwalonego w czasach gospodarki nakazowo-rozdzielczej, do warunków społecznej gospodarki rynkowej. Dowodzą unikania niebezpieczeństw, jakie mogłyby się wiązać z wykładnią rozszerzającą, umożliwiającą głęboką ingerencję w wolność działalności gospodarczej. Na pozytywną ocenę zasługuje ponadto interpretowanie przez sądy zaskarżonego przepisu przy uwzględnieniu kontekstu konstytucyjnego, w tym zwłaszcza przez pryzmat wskazanych w niniejszej sprawie wzorców kontroli. Sądy,

na podstawie art. 8 Konstytucji, mogą stosować ustawę zasadniczą, dokonując wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (zob. np. wyrok TK z 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12). Skoro z praktyki orzeczniczej wynika, że wykładnia prokonstytucyjna jest w tym przypadku możliwa, to tym bardziej nie ma przesłanek do stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją.

Należy więc uznać, że art. XII § 1 p.w.k.p. **jest zgodny** z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz