



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena Lipowicz

RPO-726420-V-13/ST

00-090 Warszawa tel. centr 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 fax 22 827 64 53

Warszawa, *7 X 2013*...

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r, (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r, o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r, - Przepis) wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U, Nr 24. poz, 142 ze zm.) z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi dotyczące działalności uchwałodawczej jednostek samorządu terytorialnego prowadzonej na podstawie art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24. poz. 142 ze zm.). Przedmiotem tych skarg jest przede wszystkim to, że wskazany przepis nie określa kryteriów, jakimi powinna kierować się rada gminy podejmując uchwałę na jego podstawie.

W myśl powołanego art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina. Winni naruszenia wydanych na podstawie § 1 przepisów o dniach i godzinach otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności podlegają karze grzywny do 2500 złotych. Orzekanie następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. XII § 2 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy).

W świetle utrwalonego w tym zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych (m. in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 4 czerwca 2004 r., sygn. akt 11 SA/Op 10/04, LEX nr 816096; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 11 października 2007 r., sygn. akt III SA/Lu 282/07, LEX nr 438959; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 616/08, LEX nr 509631; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1/09,

LEX nr 686754; Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2005 r., sygn. akt II GSK 251/05. LEX nr 215357 i z dnia 5 czerwca 2007 r., sygn. akt I OSK 411/07, LEX nr 341269) 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 dotycząca powyższej materii należy natomiast do kategorii aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy.

Problem jak pojawia się na tle obowiązywania art. XII par. 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy dotyczy tego, że przepis ten nie zawiera kryteriów, jakimi powinna kierować się rada gminy podejmując uchwałę dotyczącą określenia dni i godzin otwarcia wymienionych w nim placówek. W związku z tym wskazuje się (por. B. Dolnicki, J. P. Tamo, „Problem określania godzin otwarcia placówek handlowych « w : » „Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji”. WKP 2012). że „(,,) już sama lakoniczność przepisu budzi poważne zastrzeżenia. Brak jest określenia przesłanek oraz trybu uchwalania odpowiednich przepisów. Brak jest przede wszystkim w ustawie określenia celu wprowadzenia takiej regulacji, co doprowadza do licznych przypadków stosowania interpretacji rozszerzającej przepisu, tj, do podejmowania uchwał wykraczających poza cel regulacji ustawowej.

Stosowanie tego przepisu jest w gospodarce wolnorynkowej przedmiotem kontrowersji. Podnosi się 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. Trafnie wskazuje się, że przepis art. XII p. w. k. p. uchwalony został w całkowicie odmiennych uwarunkowaniach polityczno-gospodarczych, czyli w gospodarce centralnie sterowanej. Trudno więc stosować go bez żadnych zastrzeżeń obecnie.

Artykuł XII p. w. k. p. jest często wykorzystywany do ograniczania sprzedaży alkoholu na terenie gminy lub do ograniczenia czasu pracy placówek gastronomicznych. W uzasadnieniach uchwały tego typu przedstawiane są jako środek do zapewnienia porządku publicznego. Stoi to jednak w sprzeczności z celem ustawy. P. w. k. p. stanowią akt uzupełniający kodeks pracy i służą jako środek do dodatkowego uregulowania stosunków pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, czyli czasu pracy. Artykuł XII p. w. 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 prac) pracowników w nich zatrudnionych (Dz. U. Nr 13. poz. 56), który szczegółowo regulował tryb oraz przesłanki, którymi powinny kierować się terenowe organy administracji państwowej przy uchwalaniu godzin otwarcia placówek handlowych. W kodeksie pracy nie znajdziemy przepisów regulujących te kwestię, stąd też wprowadzono art. XII p. w. k. p. Nie może on być jednak rozpatrywany w oderwaniu od kodeksu pracy i taktowany jako klauzula generalna umożliwiająca zapewnienie porządku publicznego."

Brak ustawowych kryteriów, którymi powinna kierować się rada gminy podejmując uchwałę w sprawie dni i godzin otwarcia placówek wymienionych w art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy powoduje, że kryteria te sa

kreowane na poziomie samej uchwały. Znajduje to odzwierciedlenie również w orzecznictwie sądów, które kontrolując legalność uchwał starają się wypracować dopuszczalne granice działalności uchwałodawczej rad gmin w tym zakresie.

Ustawodawca aktem ustawowym, ale innym niż Kodeks pracy może oczywiście uściślić cel i zasady ograniczenia otwarcia placówek handlowych dla realizacji ważnych celów społecznych, w tym zapobiegania naruszeniom porządku publicznego w związku z nocną sprzedażą alkoholu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 czerwca 2007 r. (sygn. akt I OSK 411/07, LEX nr 341269) stwierdził zasadnie w tym kontekście, że zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przepis art. XII § 1 ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks pracy jest przepisem ustawowym, przewidującym taką możliwość. Ograniczenia w ustalaniu dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności powierzone zostało gminie, będącej podmiotem publicznym. Rada gminy, podejmując stosowną uchwałę, powinna kierować się wynikającym z art. 22 Konstytucji RP kryterium ważnego interesu publicznego. Kryterium to ma charakter niedookreślony. Można jednak stwierdzić, że w pojęciu tym mieszczą się kwestie związane z zagrożeniem porządku publicznego.

Natomiast w wyroku z dnia 11 października 2007 r. (sygn. akt III SA/Lu 282/07, LEX nr 438959) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził, że „(...) ratio legis regulacji przewidzianej w art. XII ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24. poz. 142 ze zm.) nie jest realizacją celów

określony w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym czyli stworzenie przepisów porządkowych dla ochrony życia i zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Określenie godzin i dni otwarcia oraz zamykania placówek handlowych i zakładów gastronomicznych nie ma też na celu ograniczenia dostępności i spożycia alkoholu, bowiem te cele są urzeczywistniane przez zastosowanie środków prawnych przewidzianych w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (I)z. U. z 2002 r, Nr 147, poz. 1231 ze zm.)." Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 23 stycznia 2009 r. (sygn. akt II SA/Rz 616/08, LEX nr 509631) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r. (sygn. akt III SA/Kr 1/09) zajęły stanowisko, że celem art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy nie jest zapewnienie utrzymania porządku publicznego.

Powołane orzecznictwo wskazuje, że sądy administracyjne właśnie z uwagi na brak w art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy kryteriów wprowadzania ograniczeń w działalności placówek wymienionych w tym przepisie, w istocie pozbawione są czytelnego, materialnoprawnego wzorca kontroli działalności uchwałodawczej prowadzonej w tym zakresie przez poszczególne gminy. Ten stan prawny stwarza w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - zagrożenie dla konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Dlatego też treść art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy wymaga skonfrontowania z konstytucyjnymi standardami w zakresie wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Wolność działalności gospodarczej nie ma jednak wyłącznie charakteru ustrojowego, lecz stanowi także samoistne prawo podmiotowe. Z art. 22 Konstytucji RP wynika bowiem, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tyłków drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w tym kontekście wskazuje się (wyrok z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00, OTK z 2001 r. Nr 3. poz. 56; wyrok z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04, OTK z 2005 r. Nr 6/A. poz. 62). iż art. 22 Konstytucji RP pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20 Konstytucji RP. /, drugiej strony może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą.

Z kolei w wyroku z dnia 7 maja 2001 r. (sygn. akt K 19/00. OTK z 2001 r. Nr 4. poz. 82) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ..(...) z. użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu <<wolność działalności gospodarczej>> wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji «niepaństwowych» (czy też szerzej rzecz ujmując - niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i

inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi."

Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, co wynika wprost z treści art. 22 Konstytucji RP. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca może w sposób dowolny poddać reglamentacji wolność działalności gospodarczej. Konstytucyjne warunki wprowadzenia ograniczenia w zakresie korzystania z owej wolności zostały określone we wskazanym art. 22 Konstytucji RP i należą do nich: ustawowa forma wprowadzanego ograniczenia oraz wykazanie realizacji celu mieszczącego się w kategorii ważnego interesu publicznego. Przy czym zwrócić należy uwagę, że art. 22 Konstytucji RP zezwala na wprowadzenie ograniczenia określonej w nim wolności „tylko w drodze ustawy”. W związku z tym zasadnicze znaczenie należy przypisać temu, czy w art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy wszystkie istotne elementy ograniczenia konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej zostały określone przez ustawodawcę. Z punktu widzenia tego standardu konstytucyjnego decydujące znaczenie ma więc to czy ustawa nie zawiera upoważnień blankietowych, a więc takich upoważnień, które pozostawiają innym organom niż władza ustawodawcza, swobodę normowania ostatecznego kształtu ograniczeń konstytucyjnej wolności, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK / 2000 r. Nr 1. poz. 3).

Zgodnie z treścią art. XII § I Przepisów wprowadzających Kodeks pracy dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina. Ustawodawca

określił więc, jaki podmiot ze sfery władzy publicznej jest uprawniony do wprowadzania ograniczeń w zakresie wolności działalności gospodarczej. Określił też przedmiot tej reglamentacji, a więc dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności. Nie określił natomiast w ogóle przesłanek, którymi powinien kierować się organ władzy publicznej (w tym przypadku rada gminy) wprowadzając ograniczenia w zakresie wolności działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 grudnia 2007 r. (sygn. akt K 36/06, OTK z 2007 r. Nr 1 I/A, po/. 154) zwrócił uwagę, że „(...) zasada wyłączności ustawy pozostaje w ścisłym związku z zasadą określoności regulacji prawnych, wymagającą, aby przepisy adresowane do jednostki i innych podmiotów prywatnych były) formułowane z odpowiednią precyzją. Regulacje ustawowe spełniają konstytucyjne wymogi dotyczące rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie, jeżeli normują sprawy zastrzeżone do unormowania w samej ustawie z odpowiednią precyzją, Inaczej mówiąc, ustawodawca musi uregulować w sposób zrozumiały i precyzyjny wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu z, punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i nie może w tym zakresie upoważnić organów władzy wykonawczej do doprecyzowania w drodze rozporządzeń regulacji ustawowych, które nie spełniają analizowanego wymogu. Adresaci norm prawnych muszą mieć możliwość ustalenia wszystkich zasadniczych elementów ustanowionych ograniczeń na podstawie samych tylko przepisów ustawy bez potrzeby odwoływania się w tym celu do unormowań zawartych w rozporządzeniach. Zamieszczenie w ustawie ogólnikowo ujętych

ograniczeń wolności konstytucyjnych przy jednoczesnym udzieleniu upoważnienia do wypełnienia treści tych regulacji w drodze rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w sterze praw i wolności człowieka i obywatela."

Z kolei w powoływanym już wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r, (sygn, akt P 11/98) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „(...) skoro ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu (swych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń."

Lektura art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy prowadzi do jednoznacznego 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.

W tym miejscu zwrócić jednak trzeba również uwagę na odmienny w tym zakresie pogląd zaprezentowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 13 czerwca 2002 r. (sygn. akt III RN 54/02, U-X nr 110625) Sąd Najwyższy wskazał, że „(...) przepis art. XII Przepisów wprowadzających Kodeks pracy 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, jak czyniła to ustawa 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. Zagadnienie jest sporne, ale należał przyjąć, że tego rodzaju „blankietowe” 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 stosunku do rozporządzeń (art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). 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). Stanowienie prawa w zakresie spraw miejscowych jest jakościowo odmienną działalnością od wydawania przez egzekutywę aktów wykonawczych do ustaw (art. 92 Konstytucji RP). Dlatego też, chybiona byłaby analogia polegająca na stawianiu identycznych wymagań co do przesłanek. Samodzielność gminy w zakresie określania czasu otwarcia placówek i zakładów wymienionych w art. Xli § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy nie oznacza jednak dowolności. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rada gminy jest

obowiązana uwzględniać w tym zakresie różnorakie, często sprzeczne interesy i potrzeby pracowników zatrudnionych w tych zakładach i placówkach, osób prowadzących te zakłady i placówki w ramach działalności gospodarczej oraz konsumentów i klientów wskazanych zakładów i placówek, a także osób, dla których usytuowanie i działalność placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych może powodować uciążliwości i niedogodności. Rada gminy jest zatem obowiązana do zidentyfikowania wchodzących w rachubę interesów i potrzeb wymienionych wyżej grup osób i wyważenia tych interesów oraz potrzeb z uwzględnieniem podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, w tym zwłaszcza zasady równości wobec prawa i proporcjonalności oraz reguł zdrowego rozsądku."

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższy pogląd nie zasługuje na aprobatę. Po pierwsze, konstytucyjny nakaz, aby ustawa w sposób kompletny regulowała ograniczenia konstytucyjnych wolności, w tym wolności działalności gospodarczej, został skierowany przez ustrojodawcę do ustawodawcy. To na ustawodawcy spoczywa więc konstytucyjny obowiązek wprowadzenia regulacji spełniającej standard określony w art. 22 Konstytucji RP. Ustawodawca nie uczynił jednak tego i po wejściu w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie dostosował treści art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy do jej postanowień. Po drugie, 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

blankietów) pozostawił jakąś sferę wolności i praw jednostki do uregulowania w przepisach prawa miejscowego. Sanie 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. Po trzecie, 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 stosowna uchwałę. Najlepszym przykładem tego zjawiska jest zaś wymieniony wyrok Sadu Najwyższego odwołujący się do potrzeb pracowników, potrzeb osób prowadzących placówki, potrzeb konsumentów, a także osób, dla których usytuowanie tych placówek może powodować uciążliwość i niedogodności.

Przedstawione uwagi zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - uzasadniają zarzut, że art. XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP, gdyż nie określa przesłanek, którymi powinna kierować się gmina określając dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych. W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

