

Roczniki Administracji i Prawa nr XV(1), s. 31-43

Oryginalny artykuł naukowy
Original Article

Data wpływu/Received: **05.02.2015**

Data recenzji/ Accepted: **07.03.2015**

Data publikacji/Published: **02.06.2015**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

Authors' Contribution:

(A) **Study Design (projekt badania)**

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Grzegorz Krawiec¹

KILKA UWAG O KONSTYTUCYJNOŚCI ART. XII § 1 PRZEPISÓW WPROWADZAJĄCYCH KODEKS PRACY

Jak wskazywał W.L. Jaworski w refleksjach końcowych swojej pracy, prawnicy powinni przekonać się, „ilu gospodarzy: psycholog, socjolog, polityk, artysta, kształtujący nowe postacie, rządzi w ich domu i jak trudno pozostać samemu u siebie, we własnej swej zagrodzie”². Współpraca taka jest konieczna ze względu na rozwój nauk prawnych; w literaturze prawniczej podaje się bowiem, że pewne działy wiedzy nie mogą już rozwijać się w oderwaniu od innych, które tylko w symbiozie z naukami pokrewnymi są w stanie rozwiązywać doniosłe problemy³. Zauważyć należy, że obecnie pozostawanie przez prawników „we własnej zagrodzie” jest niemożliwe, a inne dziedziny życia mają bezpośredni wpływ na administrację publiczną, podobnie jak inne nauki oddziałują na naukę prawa administracyjnego.

Trudno jest jednak określić także granice między poszczególnymi gałęziami prawa. J. Zimmermann podaje, że „wydawałoby się, że ustawodawca, formułując normy prawa ma-

¹ dr nauk prawnych; Katedra Prawa i Nauk o Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie.

² W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 198.

³ T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 5.

terialnego, powinien przestrzegać podziału prawa na gałęzie i nie umieszczać norm prawa administracyjnego w ustawach regulujących inną gałąź prawa i odwrotnie (...) Obserwacja granic regulacji materialnoprawnej dowodzi, że ta reguła bywa przekraczana. Praktyczny podział na gałęzie prawa nie przebiega między poszczególnymi aktami prawnymi, ale pomiędzy ich normami⁴. Uwagi te odnieść można do granic między prawem administracyjnym a innymi gałęziami, w tym m.in. prawem pracy. Dobrym przykładem jest ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające kodeks pracy⁵. Jedną z norm zawartych w tej ustawie (w art. XII § 1) stanowi, że „dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina”.

W myśl art. 94 Konstytucji RP⁶ organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Z powyższego wynika, że podstawę dla uchwalania prawa miejscowego stanowi każdorazowo upoważnienie zamieszczone w ustawie. Przepisy wprowadzające kodeks pracy zawierają właśnie takie upoważnienie.

Akty prawa miejscowego, jako akty podustawowe, muszą być wydawane wyłącznie w oparciu o wyraźne, a nie jedynie o domniemane, upoważnienie ustawowe i tylko w granicach w tym upoważnieniu określonych. Przy ustalaniu granic upoważnienia ustawowego niedopuszczalne jest stosowanie wykładni rozszerzającej czy też celowościowej. Organ stanowiący gminy (miasta) nie może także opierać się na domniemaniu, że zakres upoważnienia zawartego w ustawie uprawnia go do uregulowania określonej materii w drodze przepisów prawa miejscowego. Kompetencji prawodawczych nie można bowiem domniemywać.

Upoważnienie generalne do stanowienia prawa miejscowego zawiera przepis art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, udzielając gminie, na podstawie upoważnień ustawowych kompetencji do stanowienia prawa miejscowego obowiązującego na obszarze tej gminy.

Na podstawie tego przepisu organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

1. wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
2. organizacji urzędów i instytucji gminnych,
3. zasad zarządu mieniem gminy,
4. zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Nadto w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 u.s.g.). Przepisy porządkowe mogą

⁴ J. Zimmermann, *Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć i A. Chajbrowicz, Wrocław 2009, s. 67. O granicach prawa administracyjnego: por. tegoż, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 48-72.

⁵ Dz.U. nr 24, poz. 142, ze zm., dalej jako: PWKP.

⁶ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594, ze zm., dalej jako: u.s.g.

przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4 u.s.g.).

W judykaturze podkreśla się, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g. winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej⁸.

Cytowany wyżej art. XII § 1 PWKP zawiera niewątpliwie upoważnienie ustawowe dla gminy do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących. Wydana na tej podstawie uchwała ma zatem charakter wykonawczy. Na taki charakter przepisów gminnych wydanych na podstawie art. 40 ust. 1 u.s.g. wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 16 grudnia 1996 r. w sprawie OPS 8/96, opubl. ONSA 1997/2/50 i Sąd Najwyższy w uchwale z 17 czerwca 1993 r. w sprawie I PZP 2/93, opubl. OSP 1994/9/156. Zwrócono w nich uwagę, że przepis wykonawczy ze swej istoty może jedynie uzupełniać ustawę. Nie może natomiast regulować materii, która przedmiotem ustawy nie była. Taka regulacja traci wówczas charakter wykonawczy i staje się źródłem prawa. Rada Gminy, nakazując placówkom handlu detalicznego, zakładom gastronomicznym i zakładom usługowym umieszczania w widocznym miejscu informacji o dniach i godzinach otwarcia, przekracza zawarte w tym przepisie uprawnienie.

Nie powinno bowiem budzić wątpliwości stwierdzenie, że kompetencje rad gmin określone we wskazanym wyżej przepisie art. XII ust. 1 ww. ustawy są ograniczone jedynie do określania godzin otwierania i zamykania placówek handlowych i usługowych, nie obejmują natomiast m.in. nakładania na właścicieli placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych dla ludności dodatkowego obowiązku umieszczania w widocznym miejscu informacji o czasie pracy placówki. Zaznaczyć należy, że stanowisko takie wyrażone jest w orzecznictwie sądownoadministracyjnym⁹.

Przepis art. XII PWKP wprowadzony został w innym systemie ustrojowym i społeczno-gospodarczym. Relacje między prawem administracyjnym a prawem pracy były wówczas badane z perspektywy tzw. publicyzacji prawa pracy, dotyczącej „penetracji» prawa publicznego w sferę prawa prywatnego¹⁰; „nasycaniu» prawa prywatnego elementami prawa publicznego, czy »przenikaniu» tych elementów na teren prawa prywatnego¹¹.

Na przepis ten można jednak spojrzeć także z innej perspektywy – a mianowicie przystawalności powyższego przepisu do czasów współczesnych. Wprowadzenie przez ustawodawcę w systemie gospodarki nakazowo-rozdzielczym, opartym na tzw. społecznej (państwowej i spółdzielczej) własności środków produkcji, nowej regulacji Kodeksu pracy wymagało dostosowania istniejących przepisów prawnych do nowatorskich założeń i wymagań stawianych uczestnikom obrotu prawnego. Z tego też względu ustawą tą w art. XI wskazał, iż traci moc ustawa z dnia 14.04.1967 r. o godzinach otwarcia placówek handlu detalicz-

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92.

⁹ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lutego 2010 r., II SA/Go 8/10.

¹⁰ T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy...*, s. 9.

¹¹ *Ibidem*.

nego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych oraz o rozkładzie czasu pracy pracowników w nich zatrudnionych¹². Jednocześnie w treści art. XII tejże ustawy nałożono na gminy obowiązek ustalenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności.

Inaczej jednak przedstawia się zagadnienie regulowania godzin otwierania i zamykania placówek handlu na gruncie gospodarki centralnie sterowanej, a inaczej na gruncie wprowadzonej przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. idei społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP). Nie sposób bowiem pominąć, iż w związku z wprowadzeniem demokratycznego państwa prawa oraz szeregu wolności i uprawnień obywatelskich, jak również utworzeniem jednolitego rynku w ramach wspólnot europejskich, prowadzenie działalności gospodarczej ma charakter wolnościowy oraz winno być warunkowane jedynie wskaźnikami ekonomicznymi w danych stosunkach gospodarczych. Na tym tle zmierza się między innymi do tzw. „deregulacji” poszczególnych form prowadzenia działalności gospodarczej, ułatwienia zakładania oraz prowadzenia tejże działalności.

Przepis art. XII PWKP był wielokrotnie przedmiotem badania sądów administracyjnych, na gruncie ich orzecznictwa ukształtowane zostało następujące stanowisko w zakresie stosowania tego przepisu. I tak, w wyroku z dnia 5 czerwca 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny¹³ uznał, że „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. Prowadzenie codziennej nocnej działalności zakładu gastronomicznego w formie dyskoteki, niewątpliwie naruszałoby porządek publiczny na terenie tej miejscowości. Wprowadzenie możliwości ograniczenia dyskoteki w soboty do godz. 2.00 dnia następnego, a w pozostałe dni do godz. 24.00 jest rozsądnym wyważeniem interesów obu stron”. Z kolei w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie¹⁴ uznał, że „artykuł XII § 1 Przepisów wprowadzających Kodeks pracy powstał w odmiennych uwarunkowaniach prawnych rangi konstytucyjnej od tych, jakie obowiązują aktualnie i w związku z tym należy rozważyć, jak należy go interpretować, mając na względzie zasady konstytucyjne aktualnie obowiązujące”. Natomiast w wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie¹⁵ uznał, że „samodzielność gminy w zakresie określenia czasu otwarcia placówek i zakładów wymienionych w art. XII § 1 ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy nie oznacza jednak dowolno-

¹² Dz.U. nr 13, poz. 56.

¹³ I OSK 411/2007.

¹⁴ III SA/Lu 532/2005 z glosą D. Dąbek (*Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu w Lublinie z dnia 15 listopada 2005 r.*, III SA/Lu 532/05, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006, nr 3).

¹⁵ II SA/Sz 491/2006.

ści. To uprawnienie organu gminy winno odpowiadać obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej przy zachowaniu podstawowego wymogu zgodności z normami konstytucyjnymi (art. 20, art. 22 i art. 32) i ustawami (z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy)”.

Z orzeczeń tych wynika więc, że wykładnia przedmiotowego przepisu powinna się odbywać w zgodzie z zasadami określonymi w Konstytucji, stosując określone w niej, a więc aktualne, kryteria. Podkreślenia wymaga, że również w literaturze przedmiotu wskazuje się, że stosowanie tego przepisu jest w gospodarce wolnorynkowej przedmiotem kontrowersji. Podnosi się argumenty o niedostosowaniu wymienionego wyżej przepisu do aktualnego ustroju gospodarczego oraz o ograniczaniu swobody działalności gospodarczej, w szczególności o sprzeczności z art. 20 i 22 Konstytucji RP, czyli o możliwości ograniczania swobody działalności przedsiębiorcy wyłącznie w drodze ustawy w celu ochrony ważnego interesu społecznego. Przepis art. XII PWKP uchwalony został w całkowicie odmiennych uwarunkowaniach polityczno-gospodarczych, czyli w gospodarce centralnie sterowanej. Trudno więc stosować go bez żadnych zastrzeżeń obecnie¹⁶.

Ukształtowany na gruncie poprzedniego systemu przepis rangi ustawowej, nakazujący gminom konieczność regulowania godzin handlu, nie przystaje do obecnych realiów oraz standardów prowadzenia działalności gospodarczej. Samo bowiem takie uprawnienie, bez uszczegółowienia, w jakim zakresie gmina może określać godziny handlu, oraz na czym, w przypadku art. XII ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy ma polegać ważny interes publiczny, spowodowało, co potwierdzają liczne rozstrzygnięcia organów nadzorczych oraz sądów administracyjnych, że istnieje wątpliwość co do samej zasadności przerzucenia na gminę regulowania materii objętej skarżonym przepisem, tym bardziej że gmina nie może odstąpić od podjęcia w tym zakresie stosownej uchwały. Otwarte pozostaje zatem pytanie o zależność tejsze regulacji do pozostałych praw i wolności ujętych w Konstytucji oraz w pozostałych przepisach prawnych. Rozważenia wymaga relacja art. XII § 1 PWKP do niektórych przepisów Konstytucji RP:

1) art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącego, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”;

2) art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przewidującego, że „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”;

3) art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w kwestii ustalenia, w jakim stopniu przepis ten uzależnia dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności od miejsca prowadzenia przez przedsiębiorców działalności gospodarczej oraz w jakim zakresie przepis ten niedostatecznie dookreśla wszystkie podmioty obrotu prawnego;

¹⁶ 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 i J.P. Tarno, Warszawa 2012, s. 382.

4) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej statuującym zasadę demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Z uwagi na brak legalnej definicji pojęcia „społecznej gospodarki rynkowej”, przy ustaleniu istoty oraz charakteru sformułowanej w treści art. 20 Konstytucji RP zasady odwołać należy się do sposobu, w jaki państwo realizuje uprawnienia władcze w procesie kształtowania prawa. Wskazuje się zatem, iż państwo winno się w tej materii kierować zasadą sprawiedliwości społecznej, jak również nienaruszalnością godności człowieka¹⁷ a filarami zasady wyrażonej w art. 20 Konstytucji RP są wolność działalności gospodarczej, własność prywatna, solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. W wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r.¹⁸ Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż oparcie gospodarki rynkowej na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowanie ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, umożliwiającą przewyższanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. W literaturze podaje się również, że z art. 20 Konstytucji RP wynika, że nasza gospodarka ma być przede wszystkim gospodarką wolnorynkową, której napęd stanowią mechanizmy rynkowe z konkurencją w roli głównej. Mechanizmów tych nie może zastępować swoimi decyzjami państwo, które może na ich funkcjonowanie wpływać tylko pośrednio, w szczególności przez publiczne instrumenty prawnofinansowe, w celu łagodzenia niepożądanych skutków działania wolnego rynku¹⁹.

Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie definiują pojęcia „wolności działalności gospodarczej”. Bezsporne jednakże jest, iż w nauce prawa została wypracowana koncepcja postrzegania tego sformułowania jako swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, a gwarantem tejże wolności jest wolna konkurencja oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. W literaturze podaje się, że w systemach prawnych gospodarki rynkowej wiodącą zasadą porządku prawnego w sferze gospodarki jest wolność gospodarcza; wynika z niej jednoznaczna dyrektywa, iż działalność gospodarcza należy do inicjatywy osób fizycznych i osób prawa prywatnego, posiadających wolną od ingerencji państwa swobodę podejmowania decyzji istotnych (relewantnych) dla procesu gospodarowania. Wynika z niej wyraźne ograniczenie dla kompetencji gospodarczych państwa do wyjątkowych sytuacji uzasadnionych wyjątkowo ważnym interesem publicznym²⁰.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt omawianego przepisu, odnotować należy, iż treść art. XII ustawy PWKP, dokonując podziału przedsiębiorców wedle archaicznego kryterium na „placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe dla ludności”, nie przystaje do dzisiejszych realiów prowadzenia działalności gospodarczej. Przepis ten nie obejmuje również swoim zakresem placówek handlu hurtowego, co

¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009 (System Informacji Prawnej Legalis).

¹⁸ K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

¹⁹ T. Liszcz, *Praca i kapitał w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2014, nr 22, s. 259.

²⁰ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 75.

narusza koncepcję równowagi interesów uczestników rynku oraz poszanowania ich autonomii przez niedostateczne dookreślenie w skarżonym przepisie wszystkich podmiotów obrotu prawnego.

Natomiast charakterystyka zasady wyrażonej w art. 22 Konstytucji RP opiera się na założeniu, iż to wyłącznie ustawodawca, w drodze ustawy może dokonać ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a przesłanką pozytywną takiego ograniczenia jest ważny interes publiczny. W orzeczeniu z dnia 9 kwietnia 1991 r., Trybunał Konstytucyjny²¹ podkreślił przedmiotowy charakter wprowadzanych ograniczeń z nielicznymi wyjątkami na rzecz posiadania odpowiednich kwalifikacji, ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego, a także wymogów budowlanych, sanitarnych, przeciwpożarowych. Ograniczenia mają się zatem sprowadzać do bezpośredniego podjęcia działalności, albowiem „wprowadzenie takich wymogów ma na celu zapewnienie nie tylko ochrony państwu, ale i pozostałym podmiotom uczestniczącym w obrocie gospodarczym, w szczególności konsumentom, a samo wprowadzenie ograniczeń w swobodzie działalności gospodarczej nie oznacza jeszcze zgodności takiej regulacji z Konstytucją”²².

Co do istoty ważnego interesu publicznego przyjmuje się, iż pojęcie to obejmuje porządek publiczny, bezpieczeństwo państwa, ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz moralności publicznej²³. Słusznie jednak w literaturze przedmiotu podkreślono, iż to na organach projektujących i tworzących ustawy oraz kontrolujących ich konstytucyjność spoczywa ciężar dokonania oceny, czy ograniczenie wolności gospodarczej odpowiada przyjętemu kryterium²⁴. Klauzula ta stanowi jedną z przesłanek ingerencji w sferę wolnościową, zatem granice interesu publicznego są jednocześnie granicami dopuszczalnej ingerencji czynnika publicznoprawnego w sferę prywatno-prawną, granicami dopuszczalnej publicyzacji prawa prywatnego²⁵.

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r.²⁶, w którym na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 23 ust. 1 ustawy o organizacji rynku rybnego w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw rybołówstwa, do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży” gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru. We wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności prezydent wskazał, co następnie podkreślił w swoim orzeczeniu Trybunał, „na aspekt formalny ograniczenia wynikającego z art. 22 Konstytucji, a mianowicie nakaz wyłączności ustawy jako warunek ograniczenia działalności gospodarczej. Nakaz ten jest jednym ze składników zasady demokratycznego państwa prawnego i obejmuje także nakaz od-

²¹ K 9/90.

²² Ibidem.

²³ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2001, z. 10, s. 5.

²⁴ C. Kosikowski, *Zasady ustroju społeczno-gospodarczego*, [w:] K. Działocha, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 34.

²⁵ A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, EPS, grudzień 2012, s. 24.

²⁶ KP 1/09.

powiedniej szczegółowości i kompletności unormowania ustawowego, bez uregulowań blankietowych, delegujących ostateczną regulację ograniczenia wolności gospodarczej do organów władzy wykonawczej bądź samorządu lokalnego”.

Trybunał wskazał również, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej, określone w art. 22 Konstytucji, należy interpretować systemowo. Z jednej strony wspomiane ograniczenie podlega regułom ogólnym, dotyczącym ograniczenia wszystkich praw i wolności konstytucyjnych. Przesłanki materialne tych ograniczeń określa art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiąc również, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie”. Z takiego postanowienia Konstytucji wynikają istotne dyrektywy, dotyczące ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, odnoszące się do relacji między unormowaniem ustawowym a wydanym na podstawie ustawy rozporządzeniem. W szczególności z powyższego postanowienia Konstytucji wynika skierowany do ustawodawcy formalny wymóg ustawowej regulacji danego ograniczenia prawa lub wolności, zakazujący zamieszczania w ustawie upoważnień blankietowych, „pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”²⁷. To właśnie w tym zakresie może zachodzić niezgodność skarżonego art. XII PWKP z Konstytucją RP.

Jeżeli zaś chodzi o zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP), to w doktrynie brak jest sporu co do istoty tej zasady, polegającej na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zasada ta należy do kanonu zasad ogólnych w poszczególnych systemach prawnych. Przede wszystkim należy podkreślić, że organy administracji publicznej, „stanowiąc prawo, a zwłaszcza je stosując, powinny dbać o jednakowe traktowanie adresatów swoich działań, jeżeli pozostają oni w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej”²⁸. A zatem podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej należy traktować w podobny, o ile nie w identyczny sposób. Poszanowanie zasady równości wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmiennie nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione²⁹. Każda osoba zatem powinna być traktowana tak samo jak inna³⁰.

Zasada równości w wielu aktach normatywnych łączy się z wyraźnym zakazem dyskryminacji (z tzw. zasadą niedyskryminacji – *non-discrimination*). Tak jest np. w przypadku Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (EKDA) – obok wyraźnej zasady równości

²⁷ Ibidem.

²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 102.

²⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Wielka Izba) z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Nuova Agricast Srl v. Ministero delle Attività Produttive*, sprawa C-390/06, Dz.Urz. UE C 142/6 z 07.06.2008. Por. również wyrok z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-44/94, *Fishermen's Organisations i in.*, ECR 1995, s. I-03115, i wyrok z dnia 30 marca 2006 r. w sprawach połączonych C-87/03 i C-100/03, *Hiszpania v. Rada*, ECR 2006, s. I-02915.

³⁰ N. Rotenstreich, *Order and Might*, New York 1988, s. 185.

statuuje ona zasadę niedyskryminacji: art. 5 ust. 3 EKDA przewiduje, że urzędnik powstrzyma się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub preferencje seksualne. Podobnie art. 20 Karty Praw Podstawowych (KPP) przewiduje, że każdy jest równy wobec prawa. Natomiast art. 21 ust. 1 KPP stwierdza, że zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub światopogląd, opinie polityczne lub wszelkie inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Ponadto zgodnie z art. 21 ust. 2 KPP w zakresie zastosowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i bez uszczerbku dla jej postanowień szczególnych, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. W odrębnym artykule wyrażono natomiast równość kobiet i mężczyzn – umieszczenie tej zasady w odrębnej jednostce redakcyjnej tekstu oznacza dużą wagę, jaką się do niej przykłada: art. 23 Karty stanowi, że należy zapewnić równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym w sprawach zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia.

Należy podkreślić, że dopuszczalne jest zróżnicowane traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej – może zatem nastąpić odstępstwo od zasady równości. Uzasadnione ono musi być jednak wystąpieniem obiektywnych powodów (art. 5 ust. 2 EKDA stanowi, że w przypadku różnic w traktowaniu, urzędnik zapewni, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, ważnymi właściwościami danej sprawy). Obiektywny oznacza „wolny od uprzedzeń, bezstronny, istniejący niezależnie od poznającego podmiotu”³¹.

Obiektywność jest jednak pojęciem niedookreślonym. Niedookreśloność to taka właściwość języka, która dotyczy znaczenia danego zwrotu; pojęcie niedookreślone ma niewyraźną treść³². Zwroty takie upoważniają „stosującego prawo do wykorzystania w procesie decyzyjnym kryteriów, które w tekstach prawnych są wymienione, ale nieokreślone od strony konkretnych preferencji”³³. Ze stosowaniem tych zwrotów wiąże się niebezpieczeństwo polegające na tym, że „prawo nie ustala, jak je należy rozumieć”³⁴. Treść pojęcia „obiektywizm” ustalać należy zatem każdorazowo w danym stanie faktycznym.

Natomiast przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

³¹ *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1995, s. 521.

³² M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 163. Autor ten odróżnia niedookreśloność od nieostrości pojęć – właściwości języka odnoszącej się do zakresu danego zwrotu. W niniejszym opracowaniu zwroty te traktuję jednak jako synonimy.

³³ L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 21.

³⁴ J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 125.

W literaturze podaje się, że bezpieczeństwo publiczne, jako dobro usprawiedliwiające ograniczenie przez ustawodawcę korzystania z wolności obywatelskich, wymaga zachowania proporcjonalności dopuszczalnego wkraczania w imię ochrony bezpieczeństwa oraz sprawnego systemu kontroli, jak również zachowania tej proporcjonalności³⁵.

W przedmiotowej sprawie konstrukcja skarżonego przepisu nie pozwala na jednoznaczne sformułowanie, na czym ma polegać „konieczność” w demokratycznym państwie jako jednego z warunków ograniczenia wolności lub prawa³⁶. Konstytucja formułuje przesłanki materialnoprawne dopuszczające ograniczenie praw i wolności, takie jak: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób.

Odnosząc się natomiast do przepisu art. XII PWKP, stwierdzić należy, że ustawodawca w żaden sposób nie wskazał jednak, jakimi zasadami oraz wartościami ma się kierować rada gminy regulując godziny handlu oraz którym, z konkurencyjnych względem siebie praw, należy przyznać pierwszeństwo przed innymi. O problematycznym charakterze stosowania wskazanego przepisu świadczy chociażby ilość uchylanych przez organy nadzorcze wojewody uchwał rad gmin w tym przedmiocie. Z jednej bowiem strony wolność działalności gospodarczej oraz ekonomiczny aspekt, na jaki często powołują się przedsiębiorcy, przemawia za znoszeniem barier oraz ograniczeń w jej regulowaniu. Interes przedsiębiorców nie zawsze jest jednak zbieżny z interesami pozostałych mieszkańców wspólnoty samorządowej, tj. osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Przykładem takiego dysonansu może być kwestia uregulowania handlu placówki detalicznej dokonującej sprzedaży alkoholu. Częstym bowiem problemem w zakresie funkcjonowania tzw. sklepów monopolowych są kwestie odnoszące się do porządku publicznego, bezpieczeństwa, prawa do wypoczynku. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na fakt, iż osoby, które mieszkają w pobliżu takich punktów sprzedaży alkoholu, wielokrotnie zwracają się do organów samorządu gminnego z problemem nadmiernego hałasu, awanturami, licznymi naruszeniami porządku publicznego w obrębie punktów sprzedaży alkoholu. Przy każdej jednak próbie regulowania godzin handlu w takich placówkach pojawiają się głosy przedsiębiorców nawołujące, iż organ gminy narusza wolność i swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Konkurujące ze sobą uprawnienia mieszkańców niezadowolonych z istoty naruszanych przez nich uprawnień oraz przedsiębiorców – którzy w większości również pozostają mieszkańcami gminy – w świetle niejasnej oraz blankietowej regulacji skarżonego przepisu *de facto* uniemożliwiają gminie dokonanie legalnej oraz zgodnej z oczekiwaniami wspólnoty samorządowej uchwały wypełniającej obowiązek wynikający z treści art. XII § 1 PWKP.

Wątpliwości budzi również prawidłowość samej istoty przerzuconego na gminy obowiązku. Warto bowiem podkreślić, iż problematyka prowadzenia działalności gospodarczej w świetle gospodarki rynkowej oraz otwartego rynku usług jest problemem o znacznej doniosłości prawnej, wymagającej „odgórnej” regulacji ustawowej. Przerzucanie bowiem ciężaru regulacji w tym zakresie na gminy bez określenia, w jakim zakresie oraz jakimi zasadami winna

³⁵ H. Zięba-Załucka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 427.

³⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*

się kierować gmina, podejmując takie normy, narusza zakaz pozostawiania tzw. upoważnień blankietowych.

W świetle powyższych argumentów brak jest również uzasadnienia, dla którego problematyczna kwestia ma być rozstrzygana odmiennie w każdej gminie. Uzależnienie godzin handlu przedsiębiorcy od gminy, w której prowadzi on działalność gospodarczą, może naruszać wyrażoną w treści art. 22 Konstytucji zasadę równości. Pozostawienie bowiem na podstawie art. XII § 1 PWKP gminom obowiązku podjęcia uchwały w skarżonej materii narusza istotę zasady równości, tj. postrzegania podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną według równej miary bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących. Brak jest zatem jakiegokolwiek uzasadnienia faktycznego oraz prawnego, dla którego miejsce prowadzenia działalności gospodarczej – jako cecha istotna – miałyby wpływać na zróżnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej. Kryterium to nie ma charakteru relewantnego, nie służy ono bowiem realizacji celu, jaki przyświecał ustawodawcy na etapie wprowadzania art. XII § 1 PWKP. Miejsce prowadzenia działalności gospodarczej nie stanowi również kryterium o charakterze proporcjonalnym. Kryterium miejsca zamieszkania nie pozostaje w jakimkolwiek związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi traktowanie podmiotów podobnych.

Jeżeli zaś chodzi o art. 2 Konstytucji RP, to wyrażona tam zasada nakazuje stanowienie norm jasnych, zrozumiałych dla adresatów, pozwalających ustalić jednoznacznie ich treść³⁷. Co za tym idzie – ustawodawca, dokonując regulacji ustawowej, zobowiązany jest uwzględnić zasady prawidłowej legislacji, w tym wywodzoną z treści art. 2 Konstytucji zasadę określoności. Istota zasady określoności przepisów prawa sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencję prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny³⁸. Przeprowadzenie tzw. testu określoności prawa pozwala na ocenę zgodności przepisu z wymogami prawidłowej legislacji. Pierwszym warunkiem pozytywnej oceny przepisu w kontekście zasad prawidłowej legislacji, w szczególności zaś w kontekście zasady określoności prawa, jest jego sformułowanie w sposób poprawny – chodzi tu o poprawność redakcji przepisu z punktu widzenia językowego i logicznego. Spełnienie tego wymogu pozwala na ocenę danego przepisu pod kątem jego jasności i precyzyjności. Jasność przepisu oznacza obowiązek tworzenia unormowań klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, precyzyjność przepisu przejawia się zaś w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak aby ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie³⁹.

Istotna w tej materii może być również wytyczna, jaką Trybunał Konstytucyjny wywiódł w zakresie regulacji prawnych zezwalających organowi państwowemu na ingerencję w sferę praw i wolności jednostki⁴⁰: chodzi o precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz tryb, w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem tych praw.

³⁷ Ibidem.

³⁸ G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2014, nr 22, s. 474.

³⁹ Ibidem, s. 474-475 i wskazana tam literatura oraz orzecznictwo TK.

⁴⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dn. 29.01.1992 r., sygn. K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8, s. 158.

Naruszenie art. 2 Konstytucji RP należy również rozpatrywać przez pryzmat reguły tzw. przyzwoitej legislacji. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu istotne jest⁴¹:

- takie sformułowanie przepisu, które pozwala jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom,
- precyzyjna regulacja winna zapewniać jednolitą wykładnię oraz jednolite stosowanie tego przepisu,
- przepis winien obejmować sytuacje, w których racjonalnie działający ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

WNIOSKI

Przepis art. XII § 1 PWKP zawiera normy prawne, którymi interesują się przedstawiciele nie tylko prawa pracy, ale także prawa administracyjnego, a nawet badacze prawa wykroczeń. Rada gminy, wydając na jego podstawie stosowną uchwałę, musi uwzględnić nie tylko wymogi, jakie stawia się aktom prawa miejscowego, ale musi także zwrócić uwagę na to, że wydawane przez nią przepisy stanowią regulację praw i obowiązków pracodawcy i pracowników, a więc materię ściśle związaną z prawem pracy⁴².

Budzi on jednak szereg wątpliwości o charakterze konstytucyjnym oraz systemowym. Sformułowany jest on niejasno oraz nieprecyzyjnie, nie wskazując, z jakiego powodu, oraz jakimi zasadami gmina ma się kierować, dokonując określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlowych. Wątpliwości natury legislacyjnej, ale także nieprzystawalność do współczesnego systemu społeczno-gospodarczego powinny być powodem do wyeliminowania go z obrotu prawnego.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz, Warszawa 2009 (System Informacji Prawnej Legalis).
- Dąbek D., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu w Lublinie z dnia 15 listopada 2005 r.*, III SA/Lu 532/05, „Administracja. Teoria. Dydaktyka, Praktyka” 2006, nr 3.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2001, z. 10.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2014, nr 22.
- Kosikowski C., *Zasady ustroju społeczno-gospodarczego*, [w:] K. Działocha, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004.
- Leszczyński L., *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001.

⁴¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*

⁴² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 maja 2013 r., III SA/Kr 1780/12.

- Liszcz T., *Praca i kapitał w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2014, nr 22.
- Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1995.
- Rotenstreich N., *Order and Might*, New York 1988.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.
- Szulc J., *Rozkład pracy aptek w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych. Przyczynek do dyskusji*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki i J.P. Tarno, Warszawa 2012.
- Tarno J.P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Zięba-Załućka H., *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2014, nr 22.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Granice regulacji materialno prawnej w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć i A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Żurawik A., *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, EPS, grudzień 2012.

Streszczenie: Art. XII § 1 Przepisów wprowadzających kodeks pracy zawiera niewątpliwie upoważnienie ustawowe dla gminy do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących. Wydana na tej podstawie uchwała ma zatem charakter wykonawczy. Stanowi on, że „dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina”. Budzi on jednak szereg wątpliwości o charakterze konstytucyjnym oraz systemowym. Sformułowany jest on niejasno oraz nieprecyzyjnie, nie wskazując, z jakiego powodu, oraz jakimi zasadami gmina ma się kierować, dokonując określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlowych. Wątpliwości natury legislacyjnej, ale także nieprzystawalność do współczesnego systemu społeczno-gospodarczego powinny być powodem do wyeliminowania go z obrotu prawnego.

Słowa kluczowe: handel, gmina, akty prawa miejscowego, prawo pracy

THE CHOSEN PROBLEMS OF CONSTITUTIONALITY OF ARTICLE XII OF IMPLEMENTING PROVISIONS OF LABOR CODE

Summary: The article XII of Implementing Provisions of Labour Code contain a statutory authorization to adopt universally binding rules by selfgovernment: the community has got right to fix days and hours of opening and closing retail outlets. This rule is formulated not clearly and not precisely. Legislative uncertainties should be a reason to eliminate it from the legal system.

Keywords: trade, municipality, acts of local law, labor law