



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja

Druk nr 264
Warszawa, 6 lutego 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o uchyleniu ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz o zmianie niektórych ustaw.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Alicję Olechowską.

(-) Tadeusz Arkit; (-) Marek Biernacki; (-) Andrzej Biernat; (-) Bogdan Bojko; (-) Bożenna Bukiewicz; (-) Andrzej Buła; (-) Renata Butryn; (-) Marek Cebula; (-) Janusz Cichoń; (-) Leszek Cieślik; (-) Zdzisław Czucha; (-) Alicja Dąbrowska; (-) Grzegorz Dolniak; (-) Ewa Drozd; (-) Janusz Dziecioł; (-) Jerzy Feliks Fedorowicz; (-) Arkady Fiedler; (-) Artur Gierada; (-) Jarosław Gowin; (-) Andrzej Gut-Mostowy; (-) Danuta Jazłowiecka; (-) Sebastian Karpiniuk; (-) Grzegorz Karpiński;

(-) Jarosław Katulski; (-) Małgorzata Kidawa-Błońska; (-) Tadeusz Kopeć;
(-) Agnieszka Kozłowska-Rajewicz; (-) Tomasz Kulesza; (-) Izabela Leszczyna;
(-) Dariusz Lipiński; (-) Elżbieta Łukacijewska; (-) Michał Marcinkiewicz;
(-) Aldona Młyńczak; (-) Jan Musiał; (-) Sławomir Nowak;
(-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Mirosława Nykiel; (-) Marzena Okła-Drewnowicz;
(-) Paweł Olszewski; (-) Maciej Orzechowski; (-) Halina Rozpondek;
(-) Arkadiusz Rybicki; (-) Sławomir Rybicki; (-) Henryk Siedlaczek;
(-) Aleksander Skorupa; (-) Michał Szczerba; (-) Grzegorz Sztolcman;
(-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Piotr Tomański;
(-) Cezary Urban; (-) Piotr Waśko; (-) Wojciech Wilk; (-) Marek Wojtkowski;
(-) Bogdan Zdrojewski; (-) Anna Zielińska-Głębocka;
(-) Marek Zieliński; (-) Wojciech Ziemniak; (-) Jerzy Ziętek

USTAWA

z dnia2008 r.

o uchyleniu ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz o zmianie niektórych ustaw

Art. 1. Traci moc ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 127, poz. 880).

Art. 2. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 i Nr 170, poz. 1217 oraz z 2007 r. Nr 88, poz. 587, Nr 99, poz. 665, Nr 127, poz. 880 i Nr 191, poz. 1373) w art. 33 w ust. 2 wykreśla się pkt 5.

Art. 3. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.¹) w art. 10 w ust. 2 w pkt 8 wyrazy "powyżej 400 m²" zastępuje się wyrazami "powyżej 2.000 m²".

Art. 4. W ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155 poz. 1095 i Nr 127, poz. 880) w art. 75 w ust. 1 w pkt 28 średnik zastępuje się kropką i wykreśla się pkt 29.

Art. 5. W ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 225, poz. 1635 oraz z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 124, poz. 859, Nr 128, poz. 883 i Nr 127, poz. 880) w załączniku w części III wykreśla się pkt 43a i 43b.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹ Zmiany tekstu jednolitego zostały ogłoszone w Dz. u. z 2004 r. Nr 6, poz. 41 i Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 113, poz. 954, Nr 130, poz. 1087, z 2006 r. Nr 45, poz. 319 i Nr 225, poz. 1635 oraz z 2007 Nr 127, poz. 880.

Uzasadnienie

Ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych z dnia 11 maja 2007 r. (Dz. U. z dnia 17 lipca 2007 r.) budziła liczne kontrowersje natury prawnej od początku procesu jej stanowienia przez Sejm. Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej wskazywał na liczne mankamenty przedmiotowej ustawy i głosował przeciwko jej uchwaleniu, przede wszystkim ze względu na niekonstytucyjność jej przepisów. Szereg podmiotów uprawnionych w zakresie konsultacji bardzo stanowczo wskazywało na sprzeczność podstawowych przepisów ustawy z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej. Negatywne opinie w tym zakresie wydał dwukrotnie Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej (pisma z dnia 12 marca 2007 r. i 4 maja 2007 r.). Ustawa została uchwalona przez Sejm mimo zastrzeżeń Rady Ministrów (z dnia 15 maja 2007 r.) oraz uchwały Senatu RP z dnia 1 czerwca 2007 r. o odrzuceniu ustawy w całości.

W krótkim czasie po wejściu w życie ustawy została ona w dniu 17 września 2007 r. zaskarżona przez PKPP Lewiatan do Trybunału Konstytucyjnego, zaś w dniu 18 października 2007 r. ustawę zaskarżył również Rzecznik Praw Obywatelskich.

30 stycznia 2008 r. Komisja Europejska zakwestionowała ustawę o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych wskazując na naruszenie przez ustawę unijnej zasady swobody świadczenia usług i zakładania działalności gospodarczej. Rozpoczęła się tym samym procedura, która może zakończyć się dla Polski postępowaniem przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej i nałożeniem sankcji finansowych.

Wnioskodawcy dzieląc zastrzeżenia do ustawy wskazywane przez podmioty wyżej wymienione uważają, że ustawa o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych jest w całości sprzeczna z Konstytucją RP z następujących względów:

- 1) Art. 1 ustawy, zgodnie z którym w celu ochrony interesu publicznego oraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ustawa określa zasady i tryb wydawania zezwoleń na tworzenie i działanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, odwołuje się do pojęcia „interesu publicznego” oraz „realizacji zasady zrównoważonego rozwoju”. Pojęcia te nie są przez ustawodawcę w dostateczny sposób sprecyzowane i jako przepisy mające tworzyć ramy wolności działalności gospodarczej są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz z art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu). W związku z odwołaniem się przez ustawodawcę w tym przepisie do pojęcia „interesu publicznego” a nie „ważnego interesu publicznego”, przepis ten jest także niezgodny z art. 20 i 22 Konstytucji RP. Zgodnie

z art. 20 Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Z art. 22 Konstytucji wynika natomiast, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Odwołanie się przez ustawodawcę tylko do formy ustawowej nie jest więc wystarczające dla uznania przepisów ustawy za zgodne z Konstytucją RP. Tak więc już w przepisie generalnym określającym cele ustawy ustawodawca odwołał się do niekonstytucyjnej przesłanki „interesu publicznego” a nie jak powinno być „ważnego interesu publicznego”.

2) Art. 3 ust. 1, 3 i 4 ustawy, zgodnie z którym utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego wymaga uzyskania zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po uzyskaniu pozytywnej opinii wyrażonej przez właściwą radę gminy (obiekty powyżej 400 m²), a w obiektach powyżej 2000 m² również pozytywnej opinii sejmiku województwa, w zakresie przesłanek zawartych w art. 5 ust. 2 pkt 1-5 i ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 ustawy, nie realizuje kategorii „ważnego interesu publicznego” zawartego w art. 22 Konstytucji RP. Przesłanki zawarte w art. 5 pkt 1-5 i ust. 3 ustawy tj. kształtowania korzystnych warunków nabywania towarów i usług, poprawy jakości obsługi konsumentów oraz poszerzenia oferty handlowej i usługowej, rozwoju sieci handlowej i zachowania równowagi pomiędzy różnymi formami handlu, rozwoju rynku pracy, rozwoju infrastruktury, ochrony środowiska i zasad uczciwej konkurencji w zakresie prowadzenia działalności handlowej na terenie gminy (miasta), a w przypadku opinii sejmiku województwa ponadto przesłanki strategii rozwoju województwa oraz programów wojewódzkich (art. 6 ust. 3 ustawy) nie realizują przesłanek ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw zawartych w art. 31 ust 3 Konstytucji:

- bezpieczeństwa lub porządku publicznego,
- ochrony środowiska,
- ochrony zdrowia i moralności publicznej,
- ochrony wolności i praw innych osób.

Wskazać należy ponadto, że ustawa przewiduje w zakresie przesłanek wymaganych do podjęcia pozytywnej opinii przez radę gminy (sejmik województwa) obowiązek powielania kontroli, które przeprowadzane są w zakresie innych postępowań administracyjnych m.in. na podstawie ustawy – Prawo budowlane. Są to przepisy zbędne, powodujące niepotrzebne wydłużenie procesu inwestycyjnego.

- 3) Art. 8 ustawy uzależniający prowadzenie działalności gospodarczej w formie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego od uzyskania zezwolenia i wykonywania działalności w zakresie warunków objętych zezwoleniem jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Wynika to bowiem z pierwotnie błędnego założenia, że za ograniczeniem wolności prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie nie przemawiał „ważny interes publiczny”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji.
- 4) Art. 10 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 42 ust 1 Konstytucji RP, z uwagi na wprowadzenie odpowiedzialności karnej za działania (zaniechania) osób trzecich. Przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie ponosi odpowiedzialność karną za przestrzeganie warunków zezwolenia przez najemców, dzierżawców i innych użytkowników powierzchni w wielkopowierzchniowych obiektach handlowych. Rozwiązanie to jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą odpowiedzialności karnej na zasadzie winy, zgodnie z którą kara nie może być orzeczona bez stwierdzenia winy.

Ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych jest sprzeczna ponadto z art. 43 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską przewidującym zasadę swobody przedsiębiorczości oraz art. 49 TWE przewidującym zasadę swobody świadczenia usług. W przedmiotowym zakresie została wszczęta procedura Komisji Europejskiej wobec Polski. Szybkie uchwalenie niniejszego projektu ustawy uchroni Polskę przed sankcjami finansowymi, które mogą być nałożone na podstawie prawa wspólnotowego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zdaniem wnioskodawców uchwalenie przedmiotowej ustawy niezbędne jest również z uwagi na negatywne skutki ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych jakie nastąpiły po jej uchwaleniu. Wiele procesów inwestycyjnych rozpoczętych przed wejściem w życie ustawy zostało zahamowanych. Tym samym wstrzymany został proces konsolidacji rynku, którego skutkiem w dłuższym okresie byłby spadek cen towarów i usług oferowanych konsumentom. Przepisy ustawy wstrzymując procesy inwestycyjne negatywnie wpłynęły na branże pokrewne związane z wielkopowierzchniowymi obiektami handlowym np. firmy budowlane, firmy transportowe, firmy dostarczające usługi i towary do obiektów handlowych. Ustawa nie zahamowała wbrew przewidywaniom znikania małych sklepów, a w znacznym stopniu utrudniła rozwój polskich firm tworzących konkurencyjne sieci handlowe.

W związku z tym, że podstawowe przepisy ustawy należy uznać za sprzeczne z Konstytucją RP oraz prawem wspólnotowym, jedynie całkowite uchylenie ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych pozwoli przywrócić w Polsce stan zgodny z porządkiem prawnym i jednocześnie pozwoli uniknąć negatywnych skutków ustawy.

Projekt ustawy nie został poddany konsultacjom społecznym, o których mowa w art. 34 ust 3 Regulaminu Sejmu RP.

Projekt ustawy nie powoduje dodatkowych kosztów dla budżetu państwa.

Projekt ustawy nie jest uregulowany prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 18 lutego 2008 roku

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy o uchyleniu ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Alicja Olechowska) z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2002 r., Nr 23, poz. 398 z późn. zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zmierza do uchylenia ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych (Dz.U. Nr 127, poz. 880; dalej: ustawa) oraz do zmiany:

- art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.);
- art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717, ze zm.);
- art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, ze zm.);
- części III załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 225, poz. 1635, ze zm.).

Zgodnie z art. 6 projektu, ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

2. Stan prawa wspólnotowego w materii objętej projektem

Oceniając projekt pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej należy wziąć pod uwagę postanowienia art. 43 i n. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. z 2004 r. Załącznik nr 2 do nru 90, poz. 864, dalej: TWE).

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego.

Art. 43 i n. TWE ustanawiają jedną z podstawowych wolności prawa wspólnotowego: zasadę swobody przedsiębiorczości. Wszelkie ograniczenia nakładane przez państwa członkowskie na działalność gospodarczą, która jest prowadzona na ich terytorium, podlegają ocenie z punktu widzenia tej zasady. Ocenie tej podlegają także przepisy modyfikujące wprowadzone wcześniej ograniczenia.

Projekt zmierza do uchylecia ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej, które zostały wprowadzone do prawa polskiego na podstawie ustawy. Zmiany wprowadzane projektem do innych ustaw mają wyłącznie na celu usunięcie z ich treści postanowień wprowadzonych do nich ustawą uchylaną. Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzje

Projekt reguluje kwestie objęte zakresem prawa Unii Europejskiej. Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Deskrytory bazy Rex: Unia Europejska, projekt ustawy, handel, wielkopowierzchniowy

Warszawa, 18 lutego 2007 roku

BAS-WAEM-302/08

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o uchyleniu ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Alicja Olechowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt zmierza do uchylenia ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych (Dz.U. Nr 127, poz. 880) oraz do odpowiedniej zmiany ustaw zmienionych uprzednio tą ustawą. Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Deskryptory bazy Rex: Unia Europejska, projekt ustawy, handel