



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz Kochanowski

RPO-568352-VI-07/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 022 551 77 00
Al Solidarności 77 Fax 022 827 64 53

Warszawa, dnia *18* października 2007 r.

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 ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz. U. Nr 127, poz. 880) z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

1. Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi kwestionujące zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz. U. Nr 127, poz. 880) zwanej dalej ustawą o w.o.h. Zdaniem Rzecznika zarzuty zawarte w tych skargach wysuwane pod adresem wymienionej ustawy są uzasadnione, dlatego też powinny one zostać rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 1 ustawy o w.o.h. w celu ochrony interesu publicznego oraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ustawa ta określa zasady i tryb wydawania zezwoleń na tworzenie i działanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. W rozumieniu ustawy (art. 2 pkt 1) wielkopowierzchniowym obiektem handlowym jest obiekt o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m², w którym prowadzona jest jakakolwiek działalność handlowa.

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o w.o.h. utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego wymaga uzyskania zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na lokalizację wielkopowierzchniowego obiektu handlowego. Zezwolenie wydaje się na pisemny wniosek przedsiębiorcy (art. 3 ust. 2 ustawy o w.o.h.). Zezwolenie organ zezwalający wydaje w przypadku zgodności lokalizacji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, po uzyskaniu pozytywnej opinii wyrażonej przez właściwą radę gminy (art. 3 ust. 3 ustawy o w.o.h.). Jeżeli wniosek o wydanie zezwolenia spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2, oraz spełniony jest warunek zgodności, o którym mowa w art. 3 ust. 3, organ zezwalający wykonuje lub zleca wykonanie analiz i opinii dotyczących skutków utworzenia

objektu, i po ich uzyskaniu przedstawia wniosek do zaopiniowania radzie gminy (art. 5 ust. 1 ustawy o w.o.h.). Wydawana w tym trybie opinia rady gminy zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o w.o.h. uwzględnia przesłanki :

- 1) kształtowania korzystnych warunków nabywania towarów i usług, poprawy jakości obsługi konsumentów oraz poszerzenia oferty handlowej i usługowej;
- 2) rozwoju sieci handlowej i zachowania równowagi pomiędzy różnymi formami handlu;
- 3) rozwoju rynku pracy;
- 4) rozwoju infrastruktury;
- 5) ochrony środowiska.

Art. 5 ust. 3 ustawy o w.o.h. stanowi również, że powyższa opinia rady gminy nie może naruszać zasad uczciwej konkurencji w zakresie prowadzenia działalności handlowej na terenie gminy.

Z art. 3 ust. 4 ustawy o w.o.h. wynika zaś, że w przypadku wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² zezwolenie organ zezwalający wydaje nie tylko w przypadku zgodności lokalizacji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, po uzyskaniu pozytywnej opinii wyrażonej przez właściwą radę gminy, ale również po stwierdzeniu braku sprzeczności lokalizacji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego z planem zagospodarowania przestrzennego województwa i po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwego sejmiku województwa. Sejmik województwa uwzględnia przy uchwalaniu opinii przesłanki określone w art. 5 ust. 2, bierze też pod uwagę uchwałę rady gminy opiniującą wniosek, strategię rozwoju województwa oraz programy wojewódzkie, w zakresie, w jakim dotyczą tworzenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (art. 6 ust. 3 ustawy o w.o.h.).

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 ustawy o w.o.h. warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej w formie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego jest uzyskanie zezwolenia, posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, na której znajduje się wielkopowierzchniowy obiekt handlowy, a także wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie warunków objętych zezwoleniem.

2. Powołane powyżej przepisy ustawy o w.o.h. w sposób jednoznaczny wskazują, iż ustawa ta w sposób głęboki ingeruje w sferę wolności działalności gospodarczej. Istota zawartej w przepisach ustawy regulacji sprowadza się bowiem do tego, iż rozpoczęcie i prowadzenie działalności handlowej w obiektach przekraczających powierzchnię określoną w ustawie jest możliwe wyłącznie za zgodą władzy administracyjnej. Prowadzenie działalności bez takiej zgody zagrożone jest zaś sankcją karną (art. 10 ustawy o w.o.h.). W rezultacie w tym przypadku korzystanie z konstytucyjnej wolności poddane zostało daleko idącej reglamentacji administracyjnej.

W związku z powyższym, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie polegające na obowiązku uzyskania zgody administracji publicznej na rozpoczęcie i prowadzenie działalności handlowej 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 gospodarczej 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 tylko w 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 (i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20). Z 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, iż „(...) 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, iż ustawodawca może w sposób dowolny poddać wolność działalności gospodarczej reglamentacji. 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.

3. W omawianym zakresie spełniony został warunek polegający na wprowadzeniu ograniczenia wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy. Jednakże – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – za wprowadzeniem administracyjnej reglamentacji działalności handlowej nie przemawiał wzgląd na ważny interes publiczny. Co prawda w art. 1

ustawy o w.o.h. określając cel tej ustawy ustawodawca odwołał się do ochrony interesu publicznego jako przesłanki uzasadniającej wprowadzenie zezwoleń na tworzenie i działanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Znamienne jest jednak, iż deklarując realizację tego celu ustawodawca posłużył się kategorią „interesu publicznego”, a nie kategorią „ważnego interesu publicznego.” Już zatem na poziomie deklaracji ustawodawca wbrew treści art. 22 Konstytucji RP nie odwołał się do przesłanki materialnej kwalifikowanego interesu publicznego jako jedynej, która uzasadnia ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Z tego powodu – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – art. 1 ustawy o w.o.h. jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP, gdyż nie uwzględnia tego, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej może nastąpić wyłącznie przez wzgląd na konieczność ochrony ważnego interesu publicznego.

Oczywiście sama treść art. 1 ustawy o w.o.h. nie przesądza jeszcze o uznaniu konieczności ubiegania się o zezwolenie na tworzenie i działanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych za naruszającą zasadę wolności działalności gospodarczej. Gdyby bowiem udało się zrekonstruować na podstawie poszczególnych przepisów kwestionowanej ustawy treść ważnego interesu publicznego uzasadniającego wprowadzenie ograniczenia w tym zakresie, należałoby też przyjąć, iż prawodawca również w art. 1 dopełnił wynikającego z art. 22 Konstytucji RP warunku działania w zgodzie z Konstytucją.

4.1. Treść klauzuli „ważnego interesu publicznego” mieści się w wartościach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto także inne niż wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości rangi konstytucyjnej mogą wypełniać klauzulę „ważnego interesu publicznego.” W wyroku z dnia 29 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 24/02, OTK z 2003 r., Nr 4/A, poz. 33) Trybunał Konstytucyjny uznał w interesującym zakresie, iż „(...) uzasadnione jest również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli <<ważnego interesu

publicznego>> w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Natomiast patrząc z drugiej strony stwierdzić należy, że w zakresie <<ważnego interesu publicznego>> mieszczą się również wartości nie wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji.”

W świetle powyższego wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z wolności działalności gospodarczej ustawodawca dysponuje niewątpliwie większym marginesem swobody. Zawsze jednak wprowadzone ograniczenie musi znajdować uzasadnienie związane z koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych. W związku z tym szczegółowej analizy wymaga przede wszystkim treść kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania ustawy o w.o.h. przepisów art. 3 ust. 1 – 4, art. 5 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 1 – 3 oraz art. 8 ust. 1 pod kątem tego, czy służą one ochronie konstytucyjnie akceptowanych wartości.

4.2. Art. 3 ust. 1 ustawy o w.o.h. wymaga zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego rozumiane jako budowa lub przebudowa istniejącego obiektu handlowego. Zezwolenie wydawane jest na wniosek przedsiębiorcy (art. 3 ust. 2 ustawy o w.o.h.). Art. 3 ust. 3 ustawy o w.o.h. określa natomiast warunki wydania zezwolenia zaliczając do nich zgodność lokalizacji obiektu handlowego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także pozytywną opinię rady gminy.

Na wstępie należy rozważyć przewidziane art. 3 ust. 3 ustawy o w.o.h. przesłanki warunkujące wydanie zezwolenia dotyczące zgodności lokalizacji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przesłanki te odwołują się wprost dla materii planowania i zagospodarowania przestrzennego. Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o

planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) stanowi zaś, iż w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się : 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; 2) walory architektoniczne i krajobrazowe; 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; 6) walory ekonomiczne przestrzeni; 7) prawo własności; 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; 9) potrzeby interesu publicznego.

W świetle powołanego art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego należy więc mieć na uwadze konieczność ochrony takich wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, a także praw innych osób (w szczególności prawa własności). Jednakże nieporozumieniem jest przyjęte w art. 3 ust. 3 ustawy o w.o.h. przez ustawodawcę założenie, że konkretyzacja ochrony tych wartości w przypadku tworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego następuje poprzez udzielenie zezwolenia w trybie omawianej ustawy. Do owej konkretyzacji dochodzi bowiem w świetle obowiązującego prawa w toku postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę. Otóż w myśl art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację

przedsięwzięcia. Skoro zaś ochrona takich wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, a także praw innych osób jest gwarantowana na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, bezprzedmiotowe było odwołanie się przez ustawodawcę w treści art. 3 ust. 3 ustawy o w.o.h. do przesłanek zgodności lokalizacji tego obiektu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako warunku uzyskania zezwolenia. W tej części art. 3 ust. 3 ustawy o w.o.h. w rzeczywistości nie służy bowiem w sposób efektywny ochronie jakichkolwiek konstytucyjnych wartości, te bowiem są chronione w odrębnym postępowaniu administracyjnym, co oznacza, iż jego wprowadzenie do obrotu prawnego nie było niezbędne.

4.3. Art. 3 ust. 3 ustawy o w.o.h. uzależnia ponadto zezwolenie na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego od pozytywnej opinii rady gminy. Opinia rady gminy powinna uwzględniać przesłanki : 1) kształtowania korzystnych warunków nabywania towarów i usług, poprawy jakości obsługi konsumentów oraz poszerzenia oferty handlowej i usługowej; 2) rozwój sieci handlowej i zachowanie równowagi pomiędzy różnymi formami handlu; 3) rozwój rynku pracy; 4) rozwój infrastruktury; 5) ochrony środowiska (art. 5 ust. 2 ustawy o w.o.h.). Należy w związku z tym odpowiedzieć na pytanie, czy ustawowe przesłanki, którymi powinna kierować się rada gminy wydając opinię w sprawie utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego znajdują właściwe uzasadnienie w postanowieniach Konstytucji. Tylko bowiem wzgląd na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych mógłby uzasadniać w tym przypadku ograniczenie wolności działalności gospodarczej przybierające postać obowiązku uzyskania pozytywnej opinii rady gminy w sprawie projektowanej inwestycji.

Oceniając pierwszą przesłankę, którą powinna kierować się rada gminy wyrażając opinię w sprawie utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, tj. kształtowanie

korzystnych warunków nabywania towarów i usług, poprawy jakości obsługi konsumentów oraz poszerzenia oferty handlowej i usługowej, zwrócić trzeba uwagę na kilka kwestii.

Na tle art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o w.o.h. pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy kształtowanie korzystnych warunków nabywania towarów i usług, a także poszerzanie oferty handlowej i usługowej należy do spraw publicznych czy też stanowi domenę prawa prywatnego. Samorząd terytorialny, w tym gmina wykonuje bowiem zadania publiczne (art. 163 Konstytucji RP), a nie zadania ze sfery prawa prywatnego. W stosunku do gminy ową konstytucyjną zasadę rozwija art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stanowiąc, iż do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W katalogu zadań własnych gminy zawartym w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym brak jest zadania polegającego na kształtowaniu warunków nabywania towarów i usług oraz poszerzaniu oferty handlowej pomimo, że czynności związane z obrotem towarowym są jednymi z najczęściej wykonywanych przez członków wspólnoty samorządowej. Brak ów wynika jednak z tego, że sfera ta stanowi domenę prawa prywatnego, a więc nie jest zadaniem publicznym realizowanym przez gminy.

W związku z powyższym, nie sposób przyjąć, że odwołanie się przez prawodawcę do przesłanki kształtowania korzystnych warunków nabywania towarów i usług oraz poszerzenia oferty handlowej i usługowej, która wykracza poza zakres zadań publicznych realizowanych przez gminy, odpowiada treściowo kategorii ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP. Gdyby jednak nawet przyjąć – co zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma miejsca – że w omawianym zakresie w grę wchodzi realizacja zadania publicznego, to realizacja tego zadania nie służyłaby ochronie jakichkolwiek konstytucyjnych wartości, w szczególności wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, lecz wyłącznie realizacji na poziomie lokalnym określonych celów politycznych. Postulaty o charakterze

politycznym, także te realizowane na szczeblu lokalnym, nie mogą zaś prowadzić do zniweczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce.

Art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o w.o.h. przewiduje jednak również, że opinia rady gminy w sprawie utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego powinna uwzględniać także poprawę jakości obsługi konsumentów. W tym zakresie w treści wskazanego przepisu można poszukiwać próby realizacji na poziomie ustawy art. 76 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne chronią konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Po pierwsze jednak, użyty przez ustawodawcę zwrot „poprawa jakości obsługi konsumenta” nie jest tożsamy treściowo z „nieuczciwymi praktykami rynkowymi”, o których mówi art. 76 Konstytucji RP. Po drugie, gmina wykonuje zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Tymczasem zadanie publiczne w postaci ochrony praw konsumenta nie należy do zadań gminy, lecz do zadań powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Po trzecie, art. 76 Konstytucji RP kształtuje zasady polityki państwa w zakresie ochrony praw konsumenta. Powinnością państwa jest w związku z tym prowadzenie polityki służącej ochronie konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, w tym stanowienie prawa realizującego ów konstytucyjny cel. Natomiast art. 76 Konstytucji RP nie stanowi bezpośredniego źródła konstytucyjnych praw podmiotowych (por. art. 81 Konstytucji RP). Stąd też trzeba przyjąć, że jedynie poprzez odwołanie się do normy programowej nie jest możliwe unicestwienie przez prawodawcę konstytucyjnego prawa podmiotowego, w tym przypadku wolności działalności gospodarczej.

Reasumując, treść art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o w.o.h. nie realizuje kategorii ważnego interesu publicznego określonej w art. 22 Konstytucji RP.

4.4. Przedstawione powyżej uwagi należy odnieść także do przesłanki opiniowania przez radę gminy utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego wymienionej w art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy o w.o.h. Przepis ten nakłada na radę gminy obowiązek uwzględnienia rozwoju sieci handlowej i zachowania równowagi pomiędzy różnymi formami handlu. Również i w tym przypadku nie jest to materia zadań publicznych gminy, zaś treść art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy o w.o.h. nie służy ochronie wartości wymienionych zarówno w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jak też i w innych postanowieniach Konstytucji.

4.5. Art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o w.o.h. stanowi zaś, że opinia rady gminy uwzględnia przesłankę rozwoju rynku pracy. Ustawodawca w tym zakresie nawiązał więc do konstytucyjnej dyrektywy nakładającej na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5 Konstytucji RP). Wskazać jednakże wypada, iż zadania publiczne w tym zakresie, tj. przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji rynku pracy wykonuje powiat (art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie powiatowym), a nie gmina. Jednak i w tym przypadku art. 65 ust. 5 Konstytucji RP nie stanowi bezpośredniego źródła konstytucyjnych praw podmiotowych (por. art. 81 Konstytucji RP). Powstaje w związku z tym pytanie, czy w świetle tego konstytucyjnie uprawnione jest poprzez odwołanie się do wskazanej normy programowej, odmówienie przedsiębiorcy utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zarówno art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jak też art. 65 ust. 5 Konstytucji RP nie daje podstaw do formułowania tezy, iż konstytucyjnie dopuszczalne jest z tego punktu widzenia zakazanie rozpoczęcia bądź prowadzenia działalności handlowej przez przedsiębiorcę. Jak już bowiem zostało wskazane, normy programowe nie mogą unicestwiać konstytucyjnych praw podmiotowych. Dlatego też art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy o w.o.h. nie realizuje przesłanki ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP.

4.6. Z kolei w świetle art. 5 ust. 2 pkt 4 ustawy o w.o.h. opinia rady gminy w sprawie utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego powinna uwzględniać rozwój infrastruktury. Również i w tym przypadku uzależnianie prowadzenia działalności gospodarczej od przesłanki rozwoju infrastruktury nie znajduje uzasadnienia w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jak też w innych normach rangi konstytucyjnej. Poza tym sama przesłanka „rozwoju infrastruktury” w swojej treści jest nieprecyzyjna i niejednoznaczna. Zagadnienia związane z dostępnością infrastruktury w kontekście tworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego są rozstrzygane na etapie sporządzania projektu budowlanego. Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 3 Prawa budowlanego projekt budowlany powinien zawierać stosownie do potrzeb : 1) oświadczenie właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych oraz dróg lądowych; 2) oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działek z drogą publiczną zgodnie z przepisami o drogach publicznych. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń (art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego). Zagadnienie dostępu inwestora do infrastruktury rozstrzygane jest więc przez władzę administracyjną na podstawie przepisów Prawa budowlanego. Prawodawca nie może więc tego zagadnienia wiązać po raz kolejny ze sprawą budowy obiektu handlowego. Wykracza bowiem w ten sposób poza granice tego, co jest konieczne i niezbędne dla ochrony innych wartości. W konsekwencji także art. 5 ust. 2 pkt 4 ustawy o w.o.h. nie odpowiada warunkom ograniczenia wolności działalności gospodarczej zawartym w art. 22 Konstytucji RP.

4.7. Wreszcie art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy o w.o.h. przy opiniowaniu przez radę gminy utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego odwołuje się do przesłanki ochrony środowiska. Przesłanka ta została wymieniona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako uzasadniająca ograniczenia konstytucyjnej wolności. Jednak – co już zostało wskazane powyżej – konkretyzacja przesłanki w postaci nakazu respektowania w toku procesu inwestycyjnego zasady ochrony środowiska następuje w toku postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). Stąd też treść art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy o w.o.h. nie tylko nie zawiera żadnej nowości normatywnej i w związku z tym jest bezprzedmiotowa, lecz może prowadzić do naruszenia zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Nie można bowiem wykluczyć i takiej sytuacji, że różne organy uprawnione w świetle obowiązującego prawa do oceny inwestycji z punktu widzenia ochrony środowiska, zajmą w tej samej sprawie rozbieżne stanowiska. W rezultacie trzeba uznać, że także art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy o w.o.h. nie odpowiada standardom wynikającym z art. 22 Konstytucji RP.

5.1. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o w.o.h. w przypadku wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² zezwolenie organ zezwalający wydaje po spełnieniu przesłanek, o których mowa w ust. 3 art. 3, w przypadku braku sprzeczności lokalizacji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego z planem zagospodarowania przestrzennego województwa i po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwego sejmiku województwa. W stosunku do art. 3 ust. 3 ustawy o w.o.h. ustawodawca wprowadził więc w tym przypadku dwie dodatkowe przesłanki, od których zależy zezwolenie na utworzenie obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², tj. zgodność lokalizacji inwestycji z planem zagospodarowania przestrzennego województwa oraz pozytywną opinię sejmiku województwa. W związku z pierwszą z tych przesłanek wskazać trzeba, że w myśl art. 44 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego. Dlatego w istocie sprawdzenie zgodności inwestycji z miejscowym (a w konsekwencji także z wojewódzkim) planem zagospodarowania przestrzennego następuje przed wydaniem przez właściwy organ decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). Natomiast w przypadku braku planu miejscowego wydając decyzję o warunkach zabudowy organ administracji musi uwzględnić przepisy odrębne, w tym przepisy wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), następnie zaś projekt budowlany podlega sprawdzeniu z punktu widzenia zgodności z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). Stąd też zapewnieniu zgodności lokalizacji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego z wojewódzkim planem zagospodarowania przestrzennego służą przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy Prawa budowlanego. W związku z tym bezprzedmiotowe jest dokonywanie oceny tej zgodności w toku postępowania o wydanie zezwolenia. W konsekwencji w tym zakresie art. 3 ust. 4 ustawy o w.o.h. nie służy w rzeczywistości ochronie wartości objętych treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jak też innymi normami rangi konstytucyjnej. Jego wprowadzenia do obrotu prawnego było zaś zbędne, skoro już obowiązujące przepisy prawa zabezpieczają zgodność realizowanej inwestycji z wojewódzkim planem zagospodarowania przestrzennego. Co najwyżej może więc on być postrzegany jako kolejna bariera biurokratyczna stojąca na przeszkodzie w rozpoczęciu działalności gospodarczej.

5.2. Art. 3 ust. 4 ustawy o w.o.h. wiąże ponadto uzyskanie zezwolenia z pozytywną opinią właściwego sejmiku województwa. W związku z tym niezbędna jest ocena przesłanek, którymi zgodnie z wolą ustawodawcy powinien kierować się sejmik województwa wydając opinię w tej sprawie. Otóż w myśl art. 6 ust. 1 ustawy o w.o.h. sejmik województwa opiniuje

projekt utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego. Po uchwaleniu przez radę gminy pozytywnej opinii dotyczącej wniosku, o którym mowa w art. 3 ust. 2, organ zezwalający przekazuje niezwłocznie uchwałę rady gminy wraz z wnioskiem oraz opiniami i analizami, o których mowa w art. 5 ust. 1, przewodniczącemu właściwego sejmiku województwa (art. 6 ust. 2). Do wyrażenia opinii przez sejmik stosuje się odpowiednio przepisy art. 5 ust. 2 i 3. Sejmik województwa bierze ponadto pod uwagę strategię rozwoju województwa oraz programy wojewódzkie, w zakresie, w jakim dotyczą tworzenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (art. 6 ust. 3 ustawy o w.o.h.).

5.3. W świetle art. 6 ust. 3 ustawy o w.o.h. nowością normatywną jest to, że sejmik województwa opiniując projekt utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego uwzględnia strategię rozwoju województwa oraz programy wojewódzkie, w zakresie, w jakim dotyczą tego typu obiektu. Zwrócić trzeba jednak uwagę, iż strategia rozwoju województwa (art. 11 ust. 1 – 1c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Do tak jednoznacznego wniosku w tym zakresie prowadzi analiza treści art. 18 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa. Z art. 18 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa wynika, iż do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy stanowienie aktów prawa miejscowego przykładowo wymienionych w tym przepisie. Z art. 18 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa wynika zaś, że wyłączna właściwość sejmiku województwa obejmuje uchwalanie strategii rozwoju województwa. Ustawodawca nie zaliczył zatem strategii rozwoju województwa do przepisów prawa miejscowego.

Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 1c ustawy o samorządzie województwa strategia rozwoju województwa zawiera : 1) diagnozę sytuacji społeczno – gospodarczej województwa, 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa, 3) określenie kierunków

działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa, 4) listę projektów infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa, 5) prognozę wysokości środków publicznych służących realizacji projektów. Wskazana treść strategii rozwoju województwa nie ma cech charakterystycznych dla aktu normatywnego, nie sposób bowiem na jej podstawie ustalić klasę zachowań się adresatów. Stąd też strategia rozwoju województwa ze względu na swoją merytoryczną treść, a także wymienione przepisy ustawy o samorządzie województwa nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa. W konsekwencji strategia taka nie może stanowić podstawy do podejmowania przez władzę publiczną decyzji w sprawach dotyczących praw i wolności obywatelskich. Nie można więc również w konsekwencji z powołaniem się na strategię rozwoju województwa rozstrzygać o korzystaniu przez obywateli z wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Wszelkie rozstrzygnięcia podejmowane w tym zakresie prowadzą wprost do kolizji z art. 22 Konstytucji RP jak też z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

5.4. Art. 6 ust. 3 ustawy o w.o.h. wiąże także treść opinii sejmiku województwa z programem wojewódzkim. Art. 11 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa przewidywał rzeczywiście, że strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie. Jednak pojęcie „programu wojewódzkiego” straciło swój normatywny sens wraz z wejściem w życie w dniu 26 grudnia 2006 r. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.). Na mocy bowiem art. 43 pkt 1 lit. d ustawy o zasadach polityki rozwoju art. 11 ust. 3 ustawy otrzymał nowe brzmienie. Zgodnie z tym nowym brzmieniem strategia rozwoju województwa jest realizowana przez regionalne programy operacyjne, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, oraz przez inne instrumenty prawne i finansowe. W konsekwencji art. 6 ust. 3 ustawy o w.o.h.

odwołuje się do już nie funkcjonującego w przepisach prawa pojęcia „programy wojewódzkie”.

Co prawda z dniem 26 grudnia 2006 r. dotychczasowe programy wojewódzkie stały się regionalnymi programami operacyjnymi (art. 54 ustawy o zasadach polityki rozwoju). Jednak uchwalając pięć miesięcy później ustawę o w.o.h. ustawodawca pozostając w zgodzie z zasadami przyzwoitej legislacji powinien uwzględnić zmiany wprowadzone w tym zakresie przez siebie. Gdyby nawet jednak przyjąć, iż w art. 6 ust. 3 ustawy o w.o.h. chodzi w istocie o regionalne programy operacyjne, to jest oczywiste, że programy takie również nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa nie tylko ze względu na swoją merytoryczną treść (por. art. 17 ust. 1 ustawy o zasadach polityki rozwoju). W szczególności regionalne programy operacyjne nie zaliczają się do przepisów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zarząd województwa przyjmuje regionalny program operacyjny w drodze uchwały. Uchwały zarządu województwa nie stanowią zaś źródła prawa miejscowego. Organem uprawnionym do stanowienia aktów prawa miejscowego na terenie województwa lub jego części jest bowiem wyłącznie sejmik województwa (art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). W rezultacie z przedstawionych względów niedopuszczalne jest z powołaniem się na program województwa czy też regionalny program operacyjny ograniczenie przez sejmik województwa korzystania przez obywateli z wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP).

6. Skoro – co wykazano powyżej – za wprowadzeniem omawianego ograniczenia w korzystaniu z wolności działalności gospodarczej nie tylko nie przemawiał ważny interes publiczny, lecz ponadto środki użyte przez ustawodawcę do realizacji tego ograniczenia godzą w określonych sytuacjach w zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP), to uznać też trzeba, że art. 8 ust. 1 ustawy o w.o.h. uzależniający prowadzenie działalności gospodarczej w formie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego od uzyskania zezwolenia i wykonywania

działalności w zakresie warunków objętych zezwoleniem jest także niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP.

7. Przedstawione uwagi uzasadniają wniosek, że art. 1, art. 3 ust. 1, 2, 3 i 4, art. 5 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 1, 2 i 3, art. 8 ust. 1 ustawy o w.o.h. są niezgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP.

8. Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy o w.o.h., kto tworzy wielkopowierzchniowy obiekt handlowy bez zezwolenia lub prowadzi działalność handlową w formie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego bez zezwolenia lub wbrew jego warunkom, podlega grzywnie od 10 000 do 1 000 000 złotych. W myśl zaś art. 10 ust. 2 ustawy o w.o.h. odpowiedzialność za przestrzeganie warunków zezwolenia przez najemców, dzierżawców i innego rodzaju użytkowników powierzchni w wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym ponosi przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie. Art. 10 ust. 2 ustawy o w.o.h. wprowadza więc odpowiedzialność karną za działania (zaniechania) osób trzecich. Przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, ponosi odpowiedzialność karną (co wynika z tytułu Rozdziału 3 ustawy o w.o.h. oraz faktu umieszczenia tego przepisu w art. 10 po jego ust. 1) za przestrzeganie warunków zezwolenia przez najemców, dzierżawców i innych użytkowników powierzchni w wielkopowierzchniowych obiektach handlowych.

Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 10 ust. 2 ustawy o w.o.h. pozostaje w kolizji z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Jego istota polega bowiem na zanegowaniu podstawowej zasady odpowiedzialności karnej, tj. zasady winy, zgodnie z którą kara nie może być orzeczona bez stwierdzenia winy. W wyroku z dnia 3 listopada 2004 r. (sygn. akt K 18/03, OTK z 2004 r., Nr 10/A, poz. 103) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „(...) jakkolwiek art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyraża wprost zasady winy, jako przesłanki odpowiedzialności karnej, to zarówno z procesowej zasady domniemania niewinności określonej w art. 42 ust. 3 Konstytucji, jak i z samej istoty odpowiedzialności represyjnej należy wnosić, że nie powinna

być ona nakłada na podmioty, które nie mogły uniknąć popełnienia, ani też zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Innymi słowy, niedopuszczalne jest stosowanie środków o charakterze represyjnym (penalnym) wobec podmiotu, któremu nie można zarzucić naruszenia prawa, choćby w postaci zaniechania obowiązkowych działań, które mogłyby zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Czysto obiektywna odpowiedzialność represyjna (...) wykracza poza standardy stanowienia prawa represyjnego w państwie prawa.”

W świetle powyższych uwag art. 10 ust. 2 ustawy o w.o.h. jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że wprowadza odpowiedzialność karną za działalność osób trzecich. Tymczasem konstytucyjnym warunkiem odpowiedzialności karnej jest możliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym. Warunku tego nie spełnia zaś wskazany art. 10 ust. 2 ustawy o w.o.h.

9. Stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy o w.o.h. w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy przedsiębiorca będący właścicielem wielkopowierzchniowego obiektu handlowego albo działający w jego imieniu administrator lub zarządca takiego obiektu złoży do właściwego organu zezwalającego wniosek zawierający dane, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 – 5 i pkt 7 lit. a i b oraz ust. 2. W oparciu o wniosek, o którym mowa w ust. 1, organ zezwalający wydaje zezwolenie na działanie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego. Przepisów art. 3, 5 i 6 nie stosuje się (art. 17 ust. 2 ustawy o w.o.h.).

W świetle powołanych przepisów art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o w.o.h. na dotychczasowych właścicielach (administratorach, zarządcach) wielkopowierzchniowych obiektów handlowych ciąży obowiązek wystąpienia o wydanie zezwolenia w celu kontynuowania działalności rozpoczętej przed wejściem w życie ustawy. Brak zezwolenia naraża podmiot prowadzący działalność w formie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego na odpowiedzialność karną określoną w art. 10 ust. 1 ustawy o w.o.h.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich również i w tym przypadku nakładając na podmioty prowadzące dotychczas działalność gospodarczą obowiązek uzyskania zezwolenia ustawodawca dopuścił się naruszenia zasady wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji RP). Żaden ważny interes publiczny jak też wzgląd na inne wartości chronione konstytucyjnie – co już zostało szeroko wykazane powyżej – nie uzasadniał bowiem wprowadzenia tego typu ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej.

10. W niniejszej sprawie nie sposób też pominąć tego, że uchwałą z dnia 1 czerwca 2007 r. (druk sejmowy nr 1762) Senat RP odrzucił ustawę o w.o.h. Uzasadniając swoje stanowisko Senat RP wskazał, że „(...) ustawa całkowicie ignoruje unormowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa Unii Europejskiej, a zatem żadne poprawki nie zmieniają jej negatywnej oceny prawnej.”

Z kolei w piśmie z dnia 12 marca 2007 r. (sygn. pisma Min.EOT/567/2007/DP/gl) skierowanym do Przewodniczącego Komisji Gospodarki Sejmu RP Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej stwierdziła, iż „(...) przepisy projektu są bardzo różne pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej. Niektóre z nich są wprost sprzeczne z prawem Unii Europejskiej. Chociaż pod adresem innych, tak jednoznacznej oceny sformułować nie można, to trzeba mieć na uwadze, że żaden z analizowanych przepisów nie gwarantuje zgodności z prawem Unii Europejskiej zachowania polskich władz, a niektóre wręcz skłonią do naruszenia tego prawa. Dlatego cały projekt musi zostać oceniony jako sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.”

Zarówno ze stanowiska Senatu RP zajętego w uchwale z dnia 1 czerwca 2007 r. jak też z powołanego stanowiska Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej wynika, że ustawa o w. o. h. jako całość nie odpowiada standardom konstytucyjnym oraz standardom prawa Unii Europejskiej. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela te stanowiska, w konsekwencji też przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie czyni całą ustawę o w.o.h.

W kontekście tak ujętego przedmiotu zaskarżenia należy wskazać, iż nie omówione szczegółowo we wniosku przepisy ustawy o w.o.h. m. in. definiujący wielkopowierzchniowy obiekt handlowy (art. 2 pkt 1), definiujący utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego (art. 2 pkt 3), określające elementy wniosku o wydanie zezwolenia (art. 4), określające treść zezwolenia (art. 7 ust. 1 i 2), regulujące przesłanki cofnięcia i wygaśnięcia zezwolenia (art. 7 ust. 3 – 5), regulujące kontrolę przestrzegania warunków zezwolenia (art. 8 ust.2), a także przeniesienie zezwolenia na inny podmiot (art. 8 ust. 3 i 4), zmianę warunków zezwolenia (art. 9) oraz odpowiedzialność karną (art. 10 ust. 1) mają charakter pochodny. Stąd też skuteczne zakwestionowanie samego obowiązku uzyskiwania zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego prowadzi w istocie do tego, iż dalsze funkcjonowanie w obrocie prawnym tych przepisów staje się bezprzedmiotowe.

W konsekwencji – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – cała ustawa o w.o.h. jest niezgodna z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP, dlatego ze wskazanych powodów wnoszę jak na wstępie.

