

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 1 czerwca 2007 r.

**w sprawie ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych
obiektów handlowych**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 11 maja 2007 r. ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

UZASADNIENIE

Uchwalona przez Sejm w dniu 11 maja 2007 r. ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych była przedmiotem wnikliwego rozpatrzenia przez Senat i komisje senackie zarówno z punktu widzenia prawnego, jak również merytorycznego. Została ona skierowana przez Marszałka Senatu do Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz do Komisji Gospodarki Narodowej. Obydwie komisje jednogłośnie podjęły uchwałę rekomendującą Senatowi odrzucenie ustawy.

Ustosunkowując się negatywnie do przedmiotowej ustawy Senat miał na względzie przede wszystkim fakt, iż statuuje ona wymóg uzyskania zezwolenia na podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w formie obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m², w którym prowadzona jest jakakolwiek działalność handlowa. Zgodnie z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw określa także sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności, wedle której 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, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Dla analizy omawianej ustawy – która poprzez sformułowanie obowiązku uzyskania zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego ogranicza również prawo własności w aspekcie korzystania z nieruchomości, na której znajduje się albo ma się znajdować ten obiekt – ma również znaczenie unormowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Zdaniem Senatu dla oceny konstytucyjności przedmiotowej regulacji zasadnicze znaczenie ma odpowiedź na pytanie: czy na gruncie wyżej powołanych zasad konstytucyjnych istnieją jakiegokolwiek – dające się konstytucyjnie uzasadnić – przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej w zakresie utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, w którym prowadzona będzie jakakolwiek działalność handlowa? Senat stoi na

stanowisku, że udzielenie negatywnej odpowiedzi na to pytanie skutkować musi uznaniem omawianej regulacji za dyskwalifikującą z punktu widzenia standardów konstytucyjnych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że 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. Oczywiście, wolność działalności gospodarczej musi, w państwie współczesnym, podlegać różnego rodzaju ograniczeniom; wynika to chociażby z zaakcentowania w art. 20 socjalnego charakteru gospodarki rynkowej. Art. 22 formułuje jednak dwojakiego rodzaju ograniczenia dla wprowadzania owych ograniczeń. W płaszczyźnie materialnej wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w "ważnym interesie publicznym", a w płaszczyźnie formalnej – aby były wprowadzone "tylko w drodze ustawy"¹. Z kolei w odniesieniu do zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do przesłanki "konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie", wskazał wartości konstytucyjne, które usprawiedliwiają wprowadzenie ograniczeń: konieczność zagwarantowania porządku publicznego, ochrona środowiska, ochrona praw lub wolności innych osób, przy jednoczesnej konieczności doboru takiego środka ograniczenia prawa jednostki, który służyć będzie osiągnięciu zamierzonego celu, uwzględniając w swych rozważaniach postulat adekwatności. Według Trybunału Konstytucyjnego w pojęciu "ograniczenia koniecznego" zawarte jest nie tylko prawno-materialne określenie treści ograniczenia, ale również dopuszczalność stosowania środków, które są niezbędne dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej².

Dokonując oceny uregulowania przewidującego wymóg uzyskiwania zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego Senat uważa, iż pozostaje on w sprzeczności z konstytucyjnym wymogiem proporcjonalności ograniczeń wolności i praw. Obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie przedmiotowej działalności gospodarczej nie znajduje żadnego konstytucyjnego uzasadnienia i nie jest "konieczny" w rozumieniu dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W pełni dopuszczalne konstytucyjnie, a nawet pożądane jest wprowadzanie instrumentów reglamentujących

¹ Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2001 r. (U 7/00).

² Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2002 r. (SK 2/01).

działalność gospodarczą z uwagi na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowie, czy moralność publiczną, albo wolność i praw innych osób, gdy jest to niezbędne, a zastosowanie innych środków nie zapewni osiągnięcia zamierzonych celów w zakresie interesu publicznego. W przypadku przedmiotowej ustawy brak jest nie tylko takich przesłanek, ale również jakiegokolwiek adekwatności. Uregulowania, w myśl którego utworzenie sklepu spożywczego o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² wiązać się będzie z koniecznością wszczęcia wieloetapowej, skomplikowanej i czasochłonnej procedury nie da się usprawiedliwić jakimikolwiek zasadami, wartościami, czy normami konstytucyjnymi. Ma ono jednoznacznie dyskryminacyjny charakter prawny.

W tym stanie rzeczy Senat uznał, iż przepisy art. 3 oraz art. 5–9 w związku z art. 2 pkt 1 i 3 ustawy są niezgodne z art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego stanowiska Senat dokonał analizy ustawy na tle konstytucyjnej zasady równości. Zdaniem Izby należy w związku z tym udzielić odpowiedzi na pytanie: czy dopuszczalna jest regulacja, która uzależnia reglamentację działalności gospodarczej w zakresie tworzenia obiektów, w których prowadzona jest działalność handlowa, z uwagi na ich powierzchnię sprzedaży?

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, przy czym w myśl ust. 2 tego artykułu nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że zasada równości oznacza, że jednakowe prawa i obowiązki dotyczyć będą wszystkich osób należących do tych samych kategorii, przy czym ich wyróżnienie nie będzie arbitralne, lecz oparte na usprawiedliwionych kryteriach możliwych do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym³. Istotę tej zasady ujmuje podobnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁴, zgodnie z którym wynika z niej:

- 1) nakaz jednakowego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych;
- 2) dopuszczalność uzasadnionych różnicowań;
- 3) konieczność wiązania równości z zasadą sprawiedliwości.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów w obrębie określonej klasy (kategorii),

³ P. Winczorek: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, s. 50.

⁴ J. Oniszczyk: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 269 i 270.

co oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących⁵. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie zwracał uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP⁶. Konieczna jest bowiem ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, gdyż wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁷ argumenty te:

- 1) muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; innymi słowy, wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;
- 2) muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- 3) muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Oceniając zatem regulację ustawową, która uzależnia reglamentację działalności gospodarczej w zakresie tworzenia obiektów, w których prowadzona jest działalność handlowa, z uwagi na ich powierzchnię sprzedaży, Senat uznał, że narusza ona zasadę równości. Nie podlega bowiem wątpliwości, że w przedmiotowej kwestii mamy do czynienia z podmiotami podobnymi w rozumieniu cytowanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a dokonane zróżnicowania nie opierają na przesłankach uzasadnionych merytorycznie (mających tym samym charakter relewantny) oraz konstytucyjnie (mających proporcjonalny charakter i pozostających w związku z innymi wartościami, zasadami

⁵ Np. wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU Nr 3-4/1997.

⁶ Np. wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r., sygn. U. 17/97, OTK ZU Nr 3/1998.

⁷ Np. wyrok TK z dnia 18 stycznia 2000 r., sygn. K. 17/99, OTK ZU Nr 1/2000.

czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych).

W związku z tym Senat uznał, że przepisy art. 3 oraz art. 5–9 w związku z art. 2 pkt 1 i 3 ustawy są niezgodne z art. 32 Konstytucji RP.

Zdaniem Senatu, niezależnie od wskazanej wyżej wadliwości ustawy, niektóre jej przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę przyzwoitej legislacji, poprzez ich ogólność i niejasność, a czasami wręcz kolokwialno-życzeniowy charakter. Do przepisów takich należy zaliczyć w szczególności art. 5 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 ustawy, zgodnie z którymi opinia rady gminy o wniosku przedsiębiorcy w sprawie utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego 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 infrastruktury.

Za niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym Senat uznał art. 10 ust. 2 ustawy, umiejscowiony w rozdziale 3 ustawy "Przepisy karne", zgodnie z którym odpowiedzialność za przestrzeganie warunków zezwolenia przez najemców, dzierżawców i innego rodzaju użytkowników powierzchni w wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym ponosi przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie. Skutkiem tak sformułowanego przepisu byłoby wprowadzenie *de facto* odpowiedzialności karnej za cudzy czyn w postaci grzywny od 10 000 do 1 000 000 złotych.

Senat podziela, wyrażony już na etapie postępowania ustawodawczego w Sejmie, pogląd, w myśl którego ustawa jest niezgodna z prawem Unii Europejskiej. Nie dążąc zatem do szczegółowego powoływania krytycznych uwag podnoszonych uprzednio w tym zakresie, które należy uznać za zasadne, Senat stoi na stanowisku, że w świetle postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w szczególności zaś jego art. 43 statuującego zasadę swobody przedsiębiorczości, dyskryminacyjny charakter przepisów ustawy przesądza o jej niedopuszczalności w świetle prawa wspólnotowego.

Uzasadniając uchwałę odrzucającą ustawę Senat podkreśla, że podczas jej rozpatrywania zwracano uwagę na społeczno-gospodarcze skutki przyjętych w niej regulacji. Z jednej strony podnoszono, że wymóg uzyskiwania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w formie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego w wieloetapowej, skomplikowanej i długotrwałej procedurze będzie miało ujemne konsekwencje dla rozwoju przedsiębiorczości, z drugiej zaś – negatywnie oceniano sformułowane w art. 5 ust. 2 ustawy nieostre przesłanki warunkujące uzyskanie tego zezwolenia.

Reasumując Senat uważa, iż ustawa całkowicie ignoruje unormowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa Unii Europejskiej, a zatem żadne poprawki nie zmieniają jej negatywnej oceny prawnej. Podkreślając powyżej jedynie najważniejsze uchybienia natury prawnej i merytorycznej Izba wyraża przekonanie, że przesądzają one o niedopuszczalności ustawy. W tym stanie rzeczy Senat odrzucił ustawę.