



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja

**Druk nr 165**

Warszawa, 20 grudnia 2007 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 wielkopowierzchniowych obiektach handlowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Tomasza Garbowskiego.

(-) Romuald Ajchler; (-) Leszek Aleksandrak; (-) Bartosz Arłukowicz; (-) Anna Bańkowska; (-) Anita Błochowiak; (-) Tomasz Garbowski; (-) Witold Gintowt-Dziwałowski; (-) Henryk Gołębiowski; (-) Ryszard Kalisz; (-) Tomasz Kamiński; (-) Jan Kochanowski; (-) Sławomir Kopyciński; (-) Janusz Krasoń; (-) Waław Martyniuk; (-) Zbigniew Matuszczak; (-) Krzysztof Matyjaszczyk; (-) Henryk Milcarz; (-) Tadeusz Motowidło; (-) Artur Ostrowski; (-) Wojciech Pomajda; (-) Stanisława Prządka; (-) Stanisław Rydzoń; (-) Izabella Sierakowska; (-) Elżbieta Streker-Dembińska; (-) Wiesław Andrzej Szczepański; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Jerzy Wenderlich; (-) Bogusław Wontor; (-) Stanisław Wziętek; (-) Janusz Zemke.

## USTAWA

z dnia           grudnia 2007 r.

### **o uchyleniu ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw**

#### **Art. 1**

Uchyla się ustawę z dnia 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 i Nr 127, poz. 880) w art. 33 w ust. 2 uchyla się pkt 5.

#### **Art. 3**

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.<sup>1</sup>) w art. 10 w ust. 2 w pkt 8 wyrazy „powyżej 400 m<sup>2</sup>” zastępuje się wyrazami „powyżej 2.000 m<sup>2</sup>”.

#### **Art. 4**

W ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155 poz. 1095, Nr 127, poz. 880 i Nr 180, poz. 1280) w art. 75 w ust. 1 w pkt 28 średnik zastępuje się kropką i uchyla się pkt 29.

#### **Art. 5**

W ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. 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 uchyla się pkt 43a i 43b.

#### **Art. 6**

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

---

<sup>1</sup> 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

W dniu 11 maja 2007 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (dalej: ustawa o WOH), wprowadzającą daleko posunięte obostrzenia w zakresie rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej wykonywanej w formie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego.

Już w trakcie trwania prac nad projektem ustawy pojawiało się wiele głosów wskazujących, że przyjęcie proponowanych rozwiązań spowoduje uchwalenie swoistego bubla prawnego, naruszającego szereg przepisów – tak Konstytucji RP, jak i prawa unijnego. Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej dwukrotnie (12 marca i 4 maja 2007 r.) wydał negatywne opinie stwierdzając niezgodność ustawy o WOH z prawem Unii Europejskiej.

Swoje zastrzeżenia do projektu zgłosili również:

- Rada Ministrów, w stanowisku z dnia 15 maja 2006 r., nie udzielając rekomendacji dla kontynuowania prac legislacyjnych nad projektem ustawy w przedstawionym kształcie,
- Senat RP, który uchwałą z dnia 1 czerwca 2007 r. odrzucił ustawę o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w całości.

W okresie po uchwaleniu ustawy (w dniu 18 października 2007 r.) Rzecznik Praw Obywatelskich, złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ww. ustawy z Konstytucją RP.

Negatywne stanowiska dotyczące proponowanych rozwiązań wynikały przede wszystkim z faktu, że założenia, które legły u podstaw stworzenia omawianego aktu prawnego, jak również jego normatywna treść budziły poważne wątpliwości, co do zgodności przyjętych rozwiązań z przepisami Konstytucji RP oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

Przepisy ustawy o WOH zawierają liczne uchybienia natury prawnej i merytorycznej.

Art. 1 ustawy określa generalne cele, jakie ten akt prawny ma realizować, jak również wyznacza merytoryczny zakres unormowań przewidzianych jego postanowieniami. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu: „W celu ochrony interesu publicznego oraz realizacji zrównoważonego rozwoju ustawa określa zasady i tryb wydawania zezwoleń na tworzenie i działanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych”. Oba zwroty: „ochrona interesu publicznego” oraz „realizacja zasady zrównoważonego rozwoju” są wyrażeniami o najwyższym stopniu ogólności, a ich treść normatywna nie została przez ustawodawcę w treści ustawy w jakikolwiek sposób sprecyzowana. Wywołuje to wątpliwości, co do zgodności przepisu z określoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz określoną art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu.

Ustawa ogranicza swobodę działalności gospodarczej. Ograniczenie to, zgodnie z art. 22 Konstytucji, może nastąpić tylko w ważnym interesie publicznym. Jeśli podjęcie działań władczych w określonym obszarze jest w Konstytucji obwarowane określonym kryterium ujętym w klauzulę generalną, ustawodawca nie może uzasadnić reglamentacji poprzez dosłowne powtórzenie tej klauzuli generalnej. Klauzula generalna, ze względu na swoją ogólność, w konkretnym przypadku nie ma żadnej wartości regulacyjnej, jeśli nie zostanie wypełniona treścią charakterystyczną dla tego przypadku. Tym samym, każdy podmiot oceniający lub uzasadniający swoje zachowania poprzez odwołanie do klauzuli generalnej nie może blankietowo powołać tejże klauzuli. Przeciwnie, w takim przypadku jest obowiązany wskazać na jej znaczenie w konkretnym przypadku, z uwzględnieniem jego okoliczności. Tymczasem w ustawie mamy do czynienia z powtórzeniem brzmienia klauzuli z art. 22 Konstytucji, natomiast nie można doszukać się, ani w treści art. 1 ustawy, ani w uzasadnieniu konkretnej treści klauzuli interesu publicznego.

Aby zbadać, czy ograniczenie w zakresie korzystania ze swobody działalności gospodarczej pozostaje usprawiedliwione – wskazanym w art. 22 Konstytucji - „ważnym interesem publicznym”, w pierwszej kolejności należy odnieść się do przesłanek ograniczenia wskazanych w art. 31 ust 3 Konstytucji. Do przesłanek tych zalicza się:

- bezpieczeństwo lub porządek publiczny,
- ochronę środowiska,
- ochronę zdrowia i moralności publicznej,
- ochronę wolności i praw innych osób.

Odnosząc tak określony katalog przesłanek do ustawy o WOH, bezwzględnie wskazać należy, iż istota wprowadzonych nią ograniczeń nie realizuje żadnego ze wskazanych powyżej celów. Wniosku przeciwnego nie sposób wywieść, ani bezpośrednio z postanowień ustawy, ani tym bardziej z uzasadnienia do jej projektu. Ustawa wspomina co prawda o zamierzonym celu, jakim ma być ochrona interesu publicznego, ale – jak wskazano już wcześniej – w żaden sposób interesu tego nie wskazuje, ani nie precyzuje. Uniemożliwia to stwierdzenie, czy cel taki faktycznie jest przez postanowienia ustawy o WOH realizowany, czy jest to jedynie pusta deklaracja.

Art. 3 ust 1 i 3, art. 3 ust 4 w związku z art. 6, art. 4, art. 5 ust 2 w związku z art. 5 ust 1, art. 8, art. 9, art. 14 ustawy są niezgodne z art. 2, art. 20 w związku z art. 22 i art. 31 ust 3 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie instytucji zezwoleń na utworzenie i działanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz konstrukcję procedury ubiegania się i wydawania zezwoleń, co jest ograniczeniem konstytucyjnej zasady swobody działalności gospodarczej oraz artykułu 43 TWE ustanawiającego zasadę swobody przedsiębiorczości. Wprowadzone ustawą o WOH zezwolenia na utworzenie i działanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych są z całą pewnością instytucją prawną ograniczającą konstytucyjną zasadę swobody działalności gospodarczej, jako że wprowadzają administracyjno-prawny wymóg uzyskania pozytywnej decyzji organu, od której zależy dopuszczalność podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej w formie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

Przepisy art. 4 ust 1 i 3 ustawy są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, z uwagi na wymagania formalne wniosku o udzielenie zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, ograniczające dostęp do rynku znacznej części przedsiębiorców, których sytuacja finansowa nie pozwala na ponoszenie poważnych wydatków w sytuacji, gdy mogą się okazać niecelowe. Ponadto obowiązek przedstawiania informacji wymagających dużego wysiłku w ich pozyskiwaniu oraz wiążących się z koniecznością znacznego zaangażowania finansowego stanowi naruszenie określonej w art. 20 Konstytucji zasady swobody działalności gospodarczej oraz określonej w art. 31 ust 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. Rozwiązanie zmuszające przedsiębiorców do ponoszenia ogromnych wydatków i zaciągania zobowiązań, kiedy istnieje poważne ryzyko (z uwagi na tryb wydawania zezwoleń na utworzenie i prowadzenie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych), że ich poniesienie okaże się zbędne, wydaje się nie tylko absurdalne z ekonomicznego punktu widzenia, ale również nie do przyjęcia z punktu widzenia unormowanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego.

Art. 10 ust 2 ustawy jest niezgodny z art. 42 ust 1 Konstytucji RP, poprzez wprowadzenie instytucji odpowiedzialności karnej przedsiębiorcy, który uzyskał zezwolenie, za czyny popełnione przez najemców, dzierżawców i innego rodzaju użytkowników powierzchni w wielkopowierzchniowych obiektach handlowych.

Art. 11 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP przewidując, iż w każdym przypadku, gdy przedmiotem postępowania będzie pozwolenie na budowę obiektu handlowego, konieczne będzie przedłożenie wskazanego zezwolenia, mimo iż z postanowień art. 3 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 3 ustawy o WOH wynika, że zezwolenie wymagane jest wyłącznie w odniesieniu do wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

Uzasadnione wątpliwości w kwestii zgodności z art. 2 Konstytucji, powstają również w odniesieniu do tych przepisów ustawy o WOH, które - wprowadzając procedurę udzielania zezwolenia - przewidują rażąco długie terminy dokonania przez poszczególne organy nałożonych na nie obowiązków. Przepisy te czynią cały proces przewlekłym ponad granice, jakie dopuszczalne są w kontekście zasad obowiązujących w demokratycznym państwie prawa. Biorąc pod uwagę, iż postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych jest postępowaniem administracyjnym, trudno uzasadnić ustawowe wprowadzanie terminów załatwienia sprawy przekraczających maksymalne terminy określone w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Całkowitym nieporozumieniem jest twierdzenie, że przepisy ustawy mają sprzyjać zmniejszeniu, czy też eliminacji – występujących w omawianej dziedzinie – zjawisk korupcyjnych. Wręcz przeciwnie, analiza postanowień ustawy o WOH wyraźnie wskazuje, iż ze względu na przyznanie radom gmin i sejmikom województw nieograniczonej właściwie swobody w decydowaniu o wyrażeniu bądź odmowie wyrażenia pozytywnej opinii na temat utworzenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, skutek w zakresie występowania zjawisk korupcyjnych może okazać się wprost odwrotny od zamierzonego.

Poza wykazanymi wyżej przykładami niezgodności ustawy o WOH z Konstytucją RP i przepisami prawa wspólnotowego, wejście w życie tej ustawy doprowadziło do wielu negatywnych dla gospodarki skutków, a mianowicie:

- spowodowało zatrzymanie wielu rozpoczętych już przedsięwzięć inwestycyjnych, co wynikało z faktu, iż w dniu wejścia ustawy w życie, za będące w trakcie postępowania uznane zostały wyłącznie te sprawy, które były na etapie wniosku o pozwolenie na budowę, podczas gdy sam proces inwestycyjny i co za tym idzie znaczne koszty ponoszone są przez inwestorów na wcześniejszych etapach;
- zahamowało pozytywny proces konsolidacji rynku, którego dobrymi przejawami dla klientów były zarówno wyraźny spadek cen towarów i usług, jak i wzrost jakości oferowanych produktów;
- ograniczenie rozwoju sieci sklepowych odbiło się negatywnie na wpływach do budżetu państwa z tytułu podatków pośrednich (VAT, akcyza), jak i bezpośrednich (podatek dochodowy od osób fizycznych, czy CIT);
- konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z procesem inwestycyjnym spowodowała ograniczenie inwestycji w ceny produktów;
- nowe przepisy utrudniły rozwój i działalność gospodarczą w wielu branżach i sektorach gospodarki; zarówno tych pokrewnych (np. sektorze budowlanym, gastronomii), jak i współpracujących bezpośrednio ze sklepami (np. firmy sprzątające, świadczące usługi z zakresu ochrony mienia, firmy transportowe) oraz stosunkowo odległych (np. składy budowlane, sklepy meblowe);
- ustawa zablokowała rozwój wszystkich sieci handlowych, w tym i polskich sieci handlowych, które po kilkunastoletnim okresie konsolidacji kapitału gotowe są do wejścia w większe niż 400 m<sup>2</sup> formaty swoich sklepów.

Mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności, w szczególności zaś zakres negatywnych skutków wynikających z obowiązywania przepisów ustawy o WOH, wnioskodawcy proponują uchylenie tej ustawy i przywrócenie stanu prawnego obowiązującego przed jej wejściem w życie.

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

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Przyjęcie projektowanej ustawy nie spowoduje dodatkowych kosztów dla budżetu państwa.

Warszawa, 11 stycznia 2008 roku

BAS-WAEM-556/07

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 Tomasz Garbowski) 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, 11 stycznia 2007 roku

BAS-WAEM-557/07

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 Tomasz Garbowski) 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*