



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 15 maja 2006 r.

V kadencja
Prezes Rady Ministrów
DPS – 140 – 157 (3)/05

Pan
Marek Jurek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

- **o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych** (druk nr 200).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Gospodarki do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Kazimierz Marcinkiewicz

*Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy
o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych
(druk nr 200)*

Rada Ministrów z zainteresowaniem i uwagą przyjęła poselski projekt *ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych*. Idea ograniczenia nadmiernej ekspansji sklepów wielkopowierzchniowych, zasługuje z pewnością na uregulowanie wzorem innych państw Unii Europejskiej. Potrzeba ta wynika z oczekiwań społecznych oraz sytuacji ekonomicznej wymagającej niewątpliwie wsparcia sektora rodzinnych małych i średnich przedsiębiorstw działających w oparciu o polski kapitał. Ważne jest jednak, by przyjmowane w tym celu rozwiązania pozbawione były wad utrudniających ich skuteczne i efektywne wprowadzanie w życie. Dlatego wspomniany projekt został poddany uważnym analizom, których wynikiem jest niniejszy dokument.

Projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady i tryb wydawania zezwoleń na utworzenie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (WOH) tj. sklepów o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m², postanowienia ograniczające możliwość zakładania WOH w miejscowościach o określonej liczbie mieszkańców, a także przepisy przewidujące konieczność uiszczenia opłaty za wnioski o wydanie zezwolenia na utworzenie WOH.

Przesłankami, jakimi kierowali się wnioskodawcy do wprowadzenia tych regulacji, zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, są:

- ochrona właścicieli małych sklepów przed konkurencją WOH (i pracowników tam zatrudnionych), mająca zapewnić miejsca pracy w sektorze, w którym stosunkowo małe są bariery wejścia na rynek, a zatem mająca stanowić pewnego rodzaju osłonę socjalną dla części społeczności lokalnych w warunkach wysokiego bezrobocia;
- uporządkowanie kryteriów oddziaływania WOH na lokalny układ komunikacyjny, miejscowy rynek pracy, istniejący układ urbanistyczny, lokalną sieć handlową oraz wpływ na środowisko naturalne;
- przeciwdziałanie pogorszeniu jakości obsługi klientów WOH po opanowaniu przez nie znaczącego obszaru dystrybucji w danym kraju (ochrona konsumenta) oraz korupcji wśród urzędników gminnych, co zdaniem autorów projektu prowadzi wręcz do destabilizacji rozwoju społecznego i gospodarczego gmin;
- niepłacenie przez WOH podatku dochodowego od osób prawnych oraz obniżanie przez gminy poboru podatku lokalnego od WOH.

W obecnym stanie prawnym przepisy dotyczące tworzenia dużych obiektów handlowych zawarte są w *ustawie z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)*. Zgodnie z art. 9 tej ustawy „w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. W studium określa się w szczególności (art. 10 ust. 2) obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m². Istotnym jest, iż na podstawie art. 11 pkt 10 wójt (burmistrz albo prezydent miasta) zobowiązany jest do ogłoszenia o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu studium, do którego osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi. Jawność projektu studium oraz przyjęta procedura konsultacji i zasięgania opinii zapewnia organizacjom samorządu gospodarczego i organizacjom konsumenckim możliwość wypowiedzenia się w sprawie utworzenia dużych obiektów handlowych. Ocena dotyczy projektów utworzenia obiektów powyżej 2.000 m² powierzchni sprzedaży, tj. takich, które mogą wywoływać istotniejszy

wpływ na lokalny rynek pracy, układ komunikacyjny, otoczenie handlowe oraz środowisko naturalne. Po spełnieniu warunku polegającego na wskazaniu możliwości zlokalizowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lokalizacja omawianych obiektów może nastąpić jedynie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, a nie jak w przypadku pozostałych inwestycji na podstawie decyzji administracyjnej, wydawanej przez organ wykonawczy gminy, czyli wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w przypadku braku planu miejscowego. Również wtedy, zgodnie z określoną w ustawie procedurą sporządzania i uchwalania planu miejscowego, projekt planu podlega upublicznieniu, zaopiniowaniu oraz uzgodnieniu z właściwymi organami. Projekt przyjmowany jest przez radę gminy w drodze uchwały i następnie przekazany wojewodzie w celu sprawdzenia jego legalności i ogłaszany w dzienniku urzędowym województwa.

Projekt *ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych* zakłada, że rada gminy będzie podejmowała uchwałę wyrażającą opinię w sprawie celowości utworzenia WOH w oparciu o wyniki analiz i ocen (art. 9 ust. 1 i 3). Niestety nie jest jasne, kto wykonuje te analizy i oceny (składający wniosek w sprawie uzyskania zezwolenia na utworzenie WOH czy wójt (burmistrz, prezydent miasta)). Brak jest również w projekcie uściślenia procedur i terminów w odniesieniu do trybu uzyskiwania opinii od sejmiku województwa. Projekt odnosi się do wielkopowierzchniowych obiektów handlowych z uwzględnieniem prostego podziału na sklepy spożywcze i sklepy oferujące towary pozostałe np. przemysłowe (art. 10 lit. c) oraz lit. d)). Nie wskazuje natomiast jakie należy przyjmować wielkości powierzchni w odniesieniu do liczby mieszkańców w sytuacji, gdy mamy do czynienia z WOH, w których oferowane są jednocześnie artykuły spożywcze jak i towary pozostałe (są to sytuacje najczęściej występujące w praktyce w przypadku większych obiektów). Także posługiwanie się wieloznacznym terminem *powierzchnia sprzedaży* zamiast np. *powierzchnia użytkowa* może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych i prób omijania przepisów.

Zgodnie z proponowaną zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt (burmistrz, prezydent miasta), po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, obowiązany byłby do wystąpienia o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium do lokalnych organizacji samorządu gospodarczego i lokalnych organizacji konsumenckich (art. 11 pkt 2 projektu). W trakcie prac nad studium pojawić się mogą wątpliwości do jakich lokalnych organizacji samorządu gospodarczego wójt miałby występować o wymaganą opinię.

Szczególnego pokreślenia wymaga fakt, że art. 10 projektu przesądza o określonych decyzjach części organów samorządu terytorialnego (w gminach o liczbie mieszkańców poniżej 15 i 50 tysięcy), uniemożliwiając lokowanie WOH na peryferiach dużych miast. Pominięto natomiast potrzebę uwzględnienia specyfiki danego środowiska lokalnego i jego indywidualnych uwarunkowań, które mogą mieć zasadnicze znaczenie dla podjęcia trafnej decyzji o zezwoleniu. Jako przykład mogą służyć obiekty zajmowane dotychczas przez sklepy GS, których powierzchnia niejednokrotnie przekracza limit 400 m². Automatyczne blokowanie możliwości ich wynajmu dla celów działalności handlowej wiązałoby się z pogorszeniem i tak trudnej sytuacji finansowej gmin o najniższych dochodach. Dlatego podejmowanie rozstrzygnięć w tego typu sprawach na poziomie ustawy byłoby trudne do uzasadnienia.

Obowiązek odmowy wydania zezwolenia na utworzenie WOH w małych miejscowościach może także zostać uznany za ograniczenie kompetencji gmin – dotyczących zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty (jako zadania własnego gminy) w zakresie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami i ochrony środowiska (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym) – utrudniające im prowadzenie polityki lokalnej.

Ograniczenie roli organów samorządu terytorialnego może wzbudzać również wątpliwości pod względem zgodności z zapisami Konstytucji dotyczącymi roli samorządu terytorialnego jako jednego z filarów demokratycznego państwa prawnego.

Jednocześnie wspomniane wyżej niedookreślone i niejasne kryteria mogą rodzić niebezpieczeństwo podejmowania prób omijania przepisów w drodze szerokiej interpretacji, a tym samym narażać będzie wspomniane organy na pokusę korupcji.

Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że podobny efekt mogłoby przynieść pozostawienie organom samorządu gminnego całkowitej swobody w omawianym zakresie.

Tymczasem zwalczanie korupcji na szczeblu lokalnym jest jednym z głównych celów projektu. W związku z powyższym uregulowanie tych kwestii wymaga szczególnej staranności.

Wprowadzenie w projekcie ustawy zezwoleń na utworzenie dużych obiektów handlowych może zostać uznane za formę ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Należy przypomnieć, że wolność działalności gospodarczej jest wartością chronioną przez *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*. W art. 20 *Konstytucji* jako zasadę ustanawia się społeczną gospodarkę rynkową opartą na wolności działalności gospodarczej, natomiast w art. 22 dopuszcza się jej ograniczenie w drodze ustawy, tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wymaga to szczególnie starannego uzasadnienia konieczności wprowadzenia ograniczeń, w szczególności wykazania, że inne mniej dolegliwe środki nie pozwolą osiągnąć ważnego interesu publicznego (a więc dotyczącego ogółu, a nie pojedynczego przedsiębiorcy czy określonej grupy przedsiębiorców). Podobnie, można zauważyć sprzeczność pomiędzy projektem a *ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.), która konkretyzuje zasadę z art. 20 *Konstytucji* na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Jednym z głównych celów tej ustawy było bowiem zmniejszenie ilości dziedzin działalności gospodarczej podlegających reglamentacji, zwłaszcza w formie zezwoleń administracyjnych.

Mając na uwadze powyższe trzeba stwierdzić, że projekt wprowadza liczne utrudnienia i bariery dla podejmowania i wykonywania działalności handlowej:

- Wniosek o wydanie zezwolenia podlega opłacie w wysokości 25 zł za każdy m² projektowanej powierzchni sprzedaży (art. 6 projektu). Opłata jest więc znaczącym obciążeniem finansowym dla składającego wniosek o zezwolenie; dla przykładu przy 10.000 m² powierzchni sprzedaży musi on wnieść opłatę w wysokości 250.000 zł. Dodatkowo należy podkreślić, że w przypadku odmowy wydania zezwolenia lub jego wygaśnięcia, projekt ustawy nie przewiduje zwrotu kosztów poniesionych w związku z ubieganiem się o zezwolenie, a zatem wniesiona kwota nie jest wnioskodawcy zwracana. Może to wywoływać poważne wątpliwości zwłaszcza w sytuacji, gdy projekt kształtuje powody wygaśnięcia zezwolenia w sposób bardzo restrykcyjny. Jak stanowi art. 8 projektu zezwolenie wygasa jeżeli WOH nie został utworzony z przyczyn niezależnych od inwestora w ciągu 2 lat lub w tym samym czasie nie został dokonany odbiór użytkowania obiektu budowlanego, przez właściwe organy. W efekcie wspomniane opłaty stanowią będą niewątpliwie dodatkowe obciążenie ekonomiczne dla inwestorów, które będzie szczególnie trudne do udźwignięcia przez polskich przedsiębiorców chcących konkurować z zagranicznymi sieciami handlowymi. Klóciłoby się to z jednym z zasadniczych celów projektu, jakim jest wspieranie rodzimego kapitału.
- Zastrzeżenia może wzbudzać także to, że przepisy projektu nie uwzględniają zamierzenia autorów przeznaczenia dochodów z opłat na cele wskazane w uzasadnieniu, tj. na pomoc dla osób tracących pracę w wyniku powstania WOH (np. na kursy zmiany kwalifikacji). Wpływa to niestety na wiarygodność projektu. Należałoby sprecyzować przynajmniej, że opłaty stanowią dochód budżetu gminy oraz sposób udokumentowania, że utrata pracy nastąpiła w wyniku wybudowania WOH i poszkodowanemu należy się pomoc z ww. środków.

Rozwiązania ustawy wbrew zamiarom wnioskodawców mogą okazać się w efekcie niekorzystne także dla konsumentów. Oceniając duże obiekty handlowe, sami konsumenci

wskazują bowiem na dostęp do szerokiej oferty asortymentowej, relatywnie niskich cen, a także na pozytywne aspekty dotyczące aktywności kulturalnej i rekreacyjnej, związanej z wielofunkcyjnym charakterem dużych obiektów handlowych. Centra handlowe, oprócz funkcji handlowych, oferują dostęp do nowoczesnych obiektów o charakterze rozrywkowo-kulturalnym, jak: wielosalowe kina, dyskoteki, kręgielnie, siłownie, korty tenisowe. Świadczą także szereg usług dodatkowych, jak naprawy sprzętu, bankowe, gastronomiczne. Ograniczony dostęp do nowoczesnych kanałów dystrybucji towarów może wpłynąć niekorzystnie również na dostawców. Przedsiębiorstwa produkcyjne, podejmując współpracę z sieciami obiektów wielkopowierzchniowych, utracą korzyści, jak np. możliwość sprzedaży dużych partii towaru, możliwość osiągania dużej skuteczności promocji, łatwość wprowadzania na rynek nowych produktów, możliwość eksponowania pełnej oferty produktów, stabilność zbytu produktów, pewność płatności za dostarczone towary (źródło: Raport o stanie Handlu Wewnętrznego w 2004 r.).

Rząd z pełnym zrozumieniem podchodzi do faktu, iż z ocen niektórych przedsiębiorców (dostawców, handlowców) wynika, że nie są w stanie konkurować z WOH. Odnosząc się do tej kwestii wspomnieć należy, że niezależnie od środków przewidzianych w aktualnie funkcjonujących ustawach z zakresu ochrony konkurencji drobnym przedsiębiorcom przysługuje prawo podważania krzywdzących ich umów na gruncie prawa cywilnego, co np. ostatnio potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 26 stycznia br., uznającym pobieranie przez sieci handlowe dodatkowych opłat za dopuszczenie do sprzedaży w hipermarketach za czyn nieuczciwej konkurencji.

Ponadto część wskazywanych przez wnioskodawców problemów, a zwłaszcza przypadków korupcji i dostrzeżonego uprzywilejowania sieci handlowych pod względem podatkowym jest raczej wynikiem nieskutecznej egzekucji prawa oraz ułomnego wymiaru sprawiedliwości, który jest obecnie przedmiotem gruntownych zmian.

Jak wynika z powyższego Rząd nie lekceważy problemów wskazanych w poselskim projekcie ustawy, dostrzegając ich rangę społeczną oraz ekonomiczną, lecz zmuszony jest także wziąć pod uwagę, że przyjęcie niedopracowanych rozwiązań mogłoby utrudnić, zamiast ułatwić realizację celów, które postawili przed sobą wnioskodawcy. Dlatego pomimo pełnego poparcia dla tych celów, Rada Ministrów nie mogła podjąć decyzji o rekomendowaniu kontynuowania prac legislacyjnych nad projektem w obecnym kształcie.