



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

V kadencja

**Druk nr 1463**

**S P R A W O Z D A N I E**  
**KOMISJI GOSPODARKI, KOMISJI ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI ORAZ**  
**KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I POLITYKI REGIONALNEJ**

**o poselskim projekcie ustawy o**  
**wielkopowierzchniowych obiektach handlowych**  
**(druk nr 200)**

Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 37 ust. 1 i art. 40 ust. 1 regulaminu Sejmu – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu - skierował w dniu 7 kwietnia 2006 r. powyższy projekt ustawy do Komisji Gospodarki, Komisji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej do pierwszego czytania.

Do prac nad ustawą Prezydium Komisji Ustawodawczej wyznaczyło przedstawiciela Komisji.

Komisje: Gospodarki, Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniach w dniach: 26 kwietnia 2006 r. i 1 marca 2007 r.

wnoszą:

W y s o k i S e j m uchwalić raczy załączony projekt ustawy.

Warszawa, dnia 1 marca 2007 r.

Przewodniczący Komisji  
Gospodarki

/-/Maks Kraczkowski

Sprawozdawca

/-/Waldemar Nowakowski

Zastępca Przewodniczącego Komisji  
Rozwoju Przedsiębiorczości

/-/Andrzej Liss

Zastępca Przewodniczącego Komisji  
Samorządu Terytorialnego  
i Polityki Regionalnej

/-/Krzysztof Jurgiel

## USTAWA

z dnia 2007 r.

### o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych

#### Rozdział 1

#### Przepisy ogólne

##### Art. 1.

W celu ochrony interesu publicznego oraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, ustawa określa zasady i tryb wydawania zezwoleń na tworzenie i działanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

##### Art. 2.

Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym - rozumie się przez to obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m<sup>2</sup>, w którym prowadzona jest jakakolwiek działalność handlowa;
- 2) powierzchni sprzedaży - rozumie się przez to powierzchnię, o której mowa w art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 6, poz. 41 i Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 113, poz. 954 i Nr 130, poz. 1087 oraz z 2006 r. Nr 45, poz. 319);
- 3) utworzeniu wielkopowierzchniowego obiektu handlowego - rozumie się przez to budowę obiektu handlowego oraz adaptację istniejącego obiektu dotychczas nie wykorzystywanego do działalności handlowej, a także łączenie obiektów handlowych, jeżeli w wyniku takiego działania powstanie wielkopowierzchniowy obiekt handlowy;
- 4) budowie - rozumie się przez to budowę, o której mowa w art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 i Nr 170, poz. 1217).

## Rozdział 2

### Zasady tworzenia i działania wielkopowierzchniowego obiektu handlowego

#### Art. 3.

1. Utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego wymaga uzyskania zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na lokalizację wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, zwanego dalej „organem zezwalającym”.
2. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, wydaje się na pisemny wniosek przedsiębiorcy.
3. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, 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.
4. W przypadku wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>, zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, organ zezwalający wydaje po spełnieniu przesłanek, o których mowa w ust. 3, w przypadku braku sprzeczności lokalizacji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego z planem zagospodarowania przestrzennego województwa i po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwego sejmiku województwa.
5. Nie wymaga uzyskania zezwolenia utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego na terenie innego wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, na którego utworzenie uzyskano zezwolenie na podstawie przepisów niniejszej ustawy.

#### Art. 4.

1. Wniosek o wydanie zezwolenia zawiera:
  - 1) nazwę przedsiębiorcy, jego siedzibę lub adres zamieszkania oraz adres wykonywania działalności, w przypadku ustanowienia pełnomocnika - jego imię, nazwisko i adres zamieszkania;
  - 2) numer w rejestrze przedsiębiorców lub Ewidencji Działalności Gospodarczej;
  - 3) numer identyfikacji podatkowej (NIP);
  - 4) wskazanie przedmiotu działalności gospodarczej;
  - 5) wskazanie nieruchomości, na której planowane jest utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, z oznaczeniem księgi wieczystej oraz danych z ewidencji gruntów i budynków;
  - 6) informacje o:
    - a) maksymalnej powierzchni sprzedaży oraz o maksymalnej całkowitej powierzchni, jaką będzie zajmował wielkopowierzchniowy obiekt handlowy wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w szczególności magazynami i parkingami,

- b) branży sprzedaży, w szczególności: spożywczej, budowlanej, odzieżowej, motoryzacyjnej, ogrodniczej oraz rodzaju usług, jakie będą świadczony w wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym,
  - c) wartości inwestycji związanej z utworzeniem wielkopowierzchniowego obiektu handlowego,
  - d) planowanej wielkości rocznych obrotów w ramach wielkopowierzchniowego obiektu handlowego.
2. Do wniosku o wydanie zezwolenia przedsiębiorca dołącza zaświadczenie o wpisie do Ewidencji Działalności Gospodarczej albo odpis z rejestru przedsiębiorców.
3. Do wniosku o wydanie zezwolenia, przedsiębiorca może dołączyć analizy lub opinie dotyczące oceny skutków utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego na infrastrukturę gminy (miasta), lokalny układ komunikacyjny, miejscowy rynek pracy, istniejący układ urbanistyczny, istniejącą sieć handlową, w tym sieć istniejących wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na obszarze gmin sąsiednich, oraz wpływ na środowisko naturalne.

#### **Art. 5.**

1. Jeżeli wniosek, o którym mowa w art. 3 ust. 2, spełnia wymogi o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, oraz spełniony jest warunek zgodności, o którym mowa w art. 3 ust. 3, organ zezwalający przedstawia wniosek do zaopiniowania wraz z analizami i opiniami dotyczącymi oceny skutków utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego radzie gminy.
2. Opinia rady gminy, o której mowa w ust. 1, uwzględnia interes publiczny gminy w zakresie:
- 1) kształtowania korzystnych warunków nabywania towarów i usług, poprawy jakości obsługi konsumentów oraz poszerzenia oferty handlowej i usługowej;
  - 2) rozwoju sieci handlowej i zachowania pożądanej równowagi pomiędzy różnymi formami handlu;
  - 3) rozwoju rynku pracy;
  - 4) rozwoju infrastruktury;
  - 5) ochrony środowiska.
3. Opinia rady gminy nie może naruszać zasad uczciwej konkurencji w zakresie prowadzenia działalności handlowej na terenie gminy (miasta).
4. Opinia rady gminy uwzględnia w miarę możliwości stanowiska izb gospodarczych oraz lokalnych organizacji konsumenckich i organizacji samorządu gospodarczego.
5. Rada gminy uchwała opinię z uzasadnieniem, w terminie 40 dni od dnia przekazania wniosku wraz z opiniami i analizami przez organ zezwalający.
6. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres analiz i opinii, o których mowa w ust. 1, mając na względzie konieczność oceny skutków utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego na infrastrukturę gminy (miasta), lokalny układ komunikacyjny, miejscowy rynek pracy, istniejący układ urbanistyczny, istniejącą sieć handlową, w tym sieć

istniejących wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na obszarze gmin sąsiednich, oraz wpływ na środowisko naturalne.

#### **Art. 6.**

1. W przypadkach wskazanych w ustawie, właściwy sejmik województwa opiniuje projekt utworzenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego.
2. 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.
3. Przepisy art. 5 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio. Sejmik województwa bierze pod uwagę uchwałę rady gminy opiniującą wniosek, strategię rozwoju województwa oraz programy wojewódzkie, w zakresie w jakim dotyczą tworzenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.
4. Sejmik województwa uchwała opinię z uzasadnieniem, w terminie 3 miesięcy od dnia przekazania przez organ zezwalający dokumentów, o których mowa w ust. 2.

#### **Art. 7.**

1. Zezwolenie, o którym mowa w art. 3 ust. 1, wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 10 lat.
2. W zezwoleniu określa się warunki, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1-3 oraz pkt 5 i 6 lit. a i b.
3. Organ zezwalający cofa zezwolenie w przypadku:
  - 1) rażącego nieprzestrzegania warunków określonych w ustawie lub zezwoleniu, dotyczących tworzenia i działania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych;
  - 2) orzeczenia wobec przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, który uzyskał zezwolenie, albo osoby umocowanej do reprezentowania przedsiębiorcy niebędącego osobą fizyczną, który uzyskał zezwolenie, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem.
4. Przedsiębiorca, któremu cofnięto zezwolenie, może wystąpić z wnioskiem o ponowne wydanie zezwolenia nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o jego cofnięciu.
5. Zezwolenie wygasa w przypadku:
  - 1) likwidacji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego;
  - 2) upływu terminu ważności zezwolenia;
  - 3) nie uzyskania pozwolenia na użytkowanie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego w terminie 3 lat od dnia wydania zezwolenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1.
6. Po upływie okresu na jaki wydane zostało zezwolenie, organ zezwalający wydaje, na wniosek przedsiębiorcy, zawierający informacje, o których mowa w art. 4 ust.

1, zezwolenie na kolejny okres, o którym mowa w ust. 1. Przepisów art. 5 i 6 nie stosuje się.

7. Przepisu ust. 6 nie stosuje się, jeżeli informacje, o których mowa w art. 4 ust. 1, zawarte we wniosku przedsiębiorcy o przedłużenie zezwolenia, różnią się od warunków określonych w zezwoleniu.

#### **Art. 8.**

1. Warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej w formie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego jest:
  - 1) uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1;
  - 2) posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, na której znajduje się wielkopowierzchniowy obiekt handlowy;
  - 3) wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem wyłącznie przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego, w granicach zezwolenia i w miejscu wymienionym w zezwoleniu.
2. Organ zezwalający lub, na podstawie jego upoważnienia, straż gminna dokonują kontroli przestrzegania warunków określonych w zezwoleniu.
3. Organ zezwalający jest zobowiązany, za zgodą przedsiębiorcy, który uzyskał zezwolenie, o którym mowa w art. 3 ust. 1, i nie rozpoczął wykonywania działalności gospodarczej w formie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, do przeniesienia decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmie on wszystkie warunki zawarte w zezwoleniu oraz złoży oświadczenie o posiadaniu tytułu prawnego do nieruchomości, na której znajduje się wielkopowierzchniowy obiekt handlowy.
4. Stronami w postępowaniu o przeniesienie zezwolenia są jedynie podmioty między którymi ma być dokonane przeniesienie decyzji.
5. Przepisy art. 494 § 2, art. 531 § 2 oraz art. 553 § 1 ustawy z dnia 15 września 2002 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, 1037, z 2001 r. Nr 102, poz. 1117, z 2003 r. Nr 49, poz. 408 i Nr 229, poz. 2276, z 2005 r. Nr 132, poz. 1108, Nr 183, poz. 1538 i Nr 184, poz. 1539 oraz z 2006 r. Nr 133, poz. 935 i Nr 208, poz. 1540) stosuje się.

#### **Art. 9.**

1. Zmiana dotycząca powierzchni sprzedaży, całkowitej powierzchni jaką zajmuje wielkopowierzchniowy obiekt handlowy wraz z infrastrukturą towarzyszącą, branży sprzedaży lub rodzaju usług świadczonych w wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym wymaga uzyskania zmiany zezwolenia.
2. Przepisy art. 3 ust. 1-3, art. 4, art. 5 ust. 1-5, z wyłączeniem obowiązku przedstawiania analiz i opinii, stosuje się odpowiednio. Przepisu art. 6 nie stosuje się.

### **Rozdział 3**

#### **Przepisy karne**

##### **Art. 10.**

1. 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.
2. Odpowiedzialność za przestrzeganie warunków zezwolenia przez najemców, dzierżawców i innego rodzaju użytkowników powierzchni w wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym ponosi przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, o którym mowa w art. 3 ust. 1.

### **Rozdział 4**

#### **Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe**

##### **Art. 11.**

W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, z późn. zm.) w art. 33 w ust. 2 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) w przypadku obiektów handlowych zezwolenie, o którym mowa w art. 3 ustawy z dnia ..... 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.”.

##### **Art. 12.**

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 6, poz. 41 i Nr 141, poz. 1492) w art. 10 w ust. 2 w pkt 8 wyrazy „powyżej 2000 m<sup>2</sup>” zastępuje się wyrazami „powyżej 400 m<sup>2</sup>”.

##### **Art. 13.**

W ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807, Nr 281, poz. 2777, z 2005 r. Nr 33, poz. 289, Nr 94, poz. 788, Nr 143, poz. 1199, Nr 175, poz. 1460, Nr 177, poz. 1468, Nr 178, poz. 1480, Nr 179, poz. 1485, Nr 180, poz. 1494, Nr 183, poz. 1538 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 127, Nr 144, poz. 1043 i 1045, Nr 158, poz. 1121 i Nr 171, poz. 1225) w art. 75 w ust. 1 w pkt 28 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 29 w brzmieniu:

„29) ustawy z dnia ..... 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz.U. Nr ...., poz. ....).”.

#### Art. 14.

W ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 225, poz. 1635) w załączniku, w części III po pkt 43 dodaje się pkt 43a w brzmieniu:

43a. Zezwolenie wydawane na podstawie przepisów o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych: - za każdy m <sup>2</sup> powierzchni sprzedaży, - nie więcej niż	25 zł 0,5% deklarowanej wartości inwestycji, podanej we wniosku, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia ... 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych
---	---

#### Art. 15.

1. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.
2. Za wszczęcie sprawy rozumie się złożenie przez przedsiębiorcę wniosku o pozwolenie na budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego albo ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, na którym ma powstać wielkopowierzchniowy obiekt handlowy.

#### Art. 16.

1. Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia albo zmiany planu oraz zawiadomiono o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, a plan nie został uchwalony do dnia wejścia w życie ustawy, przepisów ustawy nie stosuje się.
2. Do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ust. 1 stosuje się odpowiednio.



### **Art. 17.**

1. W terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w formie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, złoży do właściwego organu zezwalającego informację, zawierającą:
  - 1) nazwę przedsiębiorcy, jego siedzibę lub adres zamieszkania oraz adres wykonywania działalności, w przypadku ustanowienia pełnomocnika - jego imię, nazwisko i adres zamieszkania;
  - 2) numer w rejestrze przedsiębiorców lub Ewidencji Działalności Gospodarczej;
  - 3) numer identyfikacji podatkowej (NIP);
  - 4) wskazanie przedmiotu działalności gospodarczej;
  - 5) wskazanie nieruchomości, na której znajduje się wielkopowierzchniowy obiekt handlowy, z oznaczeniem księgi wieczystej oraz danych z ewidencji gruntów i budynków;
  - 6) wskazanie powierzchni sprzedaży oraz całkowitej powierzchni, jaką zajmuje wielkopowierzchniowy obiekt handlowy, wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w szczególności magazynami i parkingami;
  - 7) wskazanie branży sprzedaży oraz rodzaju usług świadczonych w wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym.
2. Informacja, o której mowa w ust. 1, wraz z dowodem jej przedłożenia właściwemu organowi zezwalającemu zastępuje zezwolenie, o którym mowa w art. 3 ust. 1.
3. Złożenie informacji, o której mowa w ust. 1, jest wolne od opłaty skarbowej.
4. Zmiana powierzchni sprzedaży, całkowitej powierzchni jaką zajmuje wielkopowierzchniowy obiekt handlowy wraz z infrastrukturą towarzyszącą, branży sprzedaży lub rodzaju usług świadczonych w wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym, wymaga zezwolenia.

### **Art. 18.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia.



URZĄD  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU  
*Ewa Ośniecka - Tamecka*

Min.EOT/ 567/2007/DP/gl

Warszawa, 12.03. 2007 r.

Pan  
Maks Kraczkowski  
Przewodniczący Komisji Gospodarki  
Sejmu RP

**Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej sprawozdania Komisji Gospodarki, Komisji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o ustawie o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych (druk nr 1463), wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. nr 106, poz. 494) w zw. z art. 42 ust. 4 Regulaminu Sejmu przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Ewę Ośniecką - Tamecką, działającą z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej**

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

W związku z przedstawionym sprawozdaniem połączonych Komisji (druk 1463) pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

**I. Wstęp.**

1. Przedłożony projekt ustawy określa zasady i tryb wydawania zezwoleń na tworzenie i działanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Przez „wielkopowierzchniowy obiekt handlowy” rozumie się obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m<sup>2</sup>, w którym prowadzona jest jakakolwiek działalność handlowa (art. 2 pkt 2 projektu).

2. Z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej, przedmiot projektowanej ustawy dotyczy swobody zakładania przedsiębiorstw (swobody przedsiębiorczości) oraz swobody świadczenia usług. Swobodę zakładania przedsiębiorstw statuuje art. 43 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktat). Z kolei swobodę świadczenia usług statuuje art. 49 Traktatu. Reguły dotyczące świadczenia usług zostały nadto uszczegółowione w dyrektywie 2006/123/WE z 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym<sup>1</sup>.

## II. Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług.

3. Zgodnie z art. 43 Traktatu zakazane są ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli i innych podmiotów jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego. Jednakże, art. 46 Traktatu dopuszcza pewne ograniczenia ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne.

4. Z kolei zgodnie z art. 49 Traktatu zakazane są ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług przez przedsiębiorców z innych państw członkowskich. Na mocy art. 55 Traktatu, do swobody świadczenia usług mają zastosowanie te same wyjątki, co przewidziane w art. 46 Traktatu.

5. Niezależnie od powyższych wyjątków, dopuszczalne są jeszcze inne ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, jeżeli (1) nie dyskryminują podmiotów z innych państw członkowskich i (2) przemawiają za nimi interesy publiczne nadrzędne nad swobodami.<sup>2</sup> Mając na uwadze, że projekt nie zakłada dyskryminacji podmiotów z innych państw członkowskich oraz, że – bez analiz ekonomicznych – nie sposób ocenić, czy projektowane rozwiązania skutkują dyskryminacją pośrednią (ukrytą), na użytek niniejszej opinii wstępnie przyjmuje się, że rozwiązania przewidziane w projekcie są zgodne z zasadą równości na tle obywatelstwa.

6. Ponieważ ponad wszelką wątpliwość uzależnienie prowadzenia określonej działalności gospodarczej od obowiązku uzyskania zezwolenia władzy<sup>3</sup> stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług<sup>4</sup>, należy rozważyć, czy takie

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 376 z 27 grudnia 2006 r., str. 36.

<sup>2</sup> C-243/01 *Gambelli i Inni* [2003] ECR I-13031, par. 46. Podobnie w orzeczeniu z dnia 7 marca 2007 r. w połączonych sprawach *Massimiliano Placanica* (C-338/04), *Christian Palazzese* (C-359/04) oraz *Angelo Sorricchio* (C-360/04).

<sup>3</sup> Art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.

<sup>4</sup> C-222/95 *Parodi* [1997] ECR I-3899, par. 31.

ograniczenie jest podyktowane nadrzędnym interesem publicznym, który zgodnie z Traktatem lub orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości usprawiedliwia takie ograniczenie.

7. Ponadto, należy ocenić, czy projektowane warunki uzyskania zezwolenia służą osiągnięciu zakładanych celów oraz czy są konieczne do ich osiągnięcia. Innymi słowy, czy projektowane rozwiązania ustawowe są „proporcjonalne”.<sup>5</sup>

### III. System zezwoleń przewidziany w projekcie ustawy.

8. Projektowana procedura wydawania zezwolenia składa się z kilku aktów i czynności organów administracji. Na pierwszym etapie procedury, wójt, burmistrz lub prezydent („organ zezwalający”) ocenia zgodność lokalizacji planowanego wielkopowierzchniowego obiektu handlowego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 3 ust 3 projektu). W przypadku obiektów o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m<sup>2</sup>, wniosek podlega także ocenie zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 3 ust. 4 projektu).

9. Jeżeli wniosek jest zgodny z powyższymi planami i decyzjami, organ zezwalający przedstawia wniosek do zaopiniowania radzie gminy. Jeżeli obiekt ma powierzchnię sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>, organ zezwalający – po uzyskaniu pozytywnej opinii rady gminy – przekazuje wniosek do zaopiniowania także sejmikowi wojewódzkiemu (art. 3 ust. 3 i 4 w zw. z art. 6 ust. 2 projektu).

10. Organ zezwalający dołącza do wniosku analizy i opinie dotyczące oceny skutków utworzenia obiektu na infrastrukturę miasta (gminy), lokalny układ komunikacyjny, miejscowy rynek pracy, istniejący układ urbanistyczny, istniejącą sieć handlową, w tym sieć istniejących wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na obszarze gmin sąsiednich, oraz wpływ na środowisko naturalne (art. 4 ust. 3 projektu). Szczegółowy zakres analiz określi w rozporządzeniu minister do spraw gospodarki (art. 5 ust. 6 projektu).

11. W myśl art. 5 ust. 2 projektu rada gminy (a na podstawie art. 6 ust. 3 projektu także sejmik województwa) wydaje opinię uwzględniając interes publiczny w zakresie:

- 1) kształtowania korzystnych warunków nabywania towarów i usług, poprawy jakości obsługi konsumentów oraz poszerzania oferty handlowej i usługowej,
- 2) rozwoju sieci handlowej i zachowania pożądanego równowagi pomiędzy różnymi formami handlu,

---

<sup>5</sup> C-55/94 *Gebhard* [1995] ECR I-4165, par. 19.

- 3) rozwoju rynku pracy,
- 4) rozwoju infrastruktury,
- 5) ochrony środowiska.

12. Zgodnie z art. 5 ust. 3 projektu, opinia rady gminy (sejmiku województwa) nie może naruszać zasad uczciwej konkurencji.

13. Projektowana ustawa wymienionych powyżej interesów nie określa *expressis verbis* jako podstaw prawnych wydania decyzji organu zezwalającego w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Brzmienie przepisów sugeruje, że autorzy projektu w przepisie art. 5 ust. 2 widzieli tylko wytyczne, którymi mają kierować się rada gminy i sejmik województwa. Jednakże fakt, iż pozytywne załatwienie sprawy wymaga w istocie zgody rady gminy lub sejmiku województwa (tak bowiem należy zakwalifikować „pozytywną opinię”), podstawy wydania pozytywnej opinii w projektowanym przepisie art. 5 ust. 2 należy zrównać z podstawami wydania zezwolenia w art. 3 ust. 3 projektu. Rada gminy lub sejmik *de facto* będą organami współwydającymi decyzję w przedmiocie zezwolenia.

14. Jeżeli organ zezwalający zakwalifikuje wniosek o wydanie zezwolenia do zaopiniowania, to przesłankami wydania zezwolenia będą w istocie przesłanki wydania pozytywnej opinii. Dlatego można zasadnie uznać, że kryteria wydania zezwolenia są określone również w art. 5 ust. 2 projektu, i jako takie w dużej mierze przesadzają o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

#### **IV. Dopuszczalność projektowanego systemu zezwoleń w świetle prawa Unii Europejskiej.**

15. Wymienione w punktach 10-12 niniejszej opinii interesy publiczne są więc celami, którym służy projektowany system zezwoleń. Ponieważ, co do zasady, każdy system zezwoleń jest niezgodny z prawem wspólnotowym, należy ustalić, czy te interesy publiczne mogą usprawiedliwić ograniczenie swobód traktatowych. Po pierwsze, należy ustalić, czy wskazane interesy publiczne są nadrzędne w stosunku do swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Po drugie, należy ustalić, czy proponowane ograniczenia są proporcjonalne do tych interesów. Po trzecie, należy ustalić, czy kryteria wydania zezwolenia są obiektywne, znane z góry i niedyskryminacyjne<sup>6</sup>. Innymi słowy, czy organ zezwalający może wydać zezwolenie arbitralnie.

---

<sup>6</sup> C-390/99 *Canal Satélite Digital* [2002] ECR I-607, par. 35.

16. Wymogi stawiane krajowym systemom zezwoleń, które są wynikiem dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości, zostały skodyfikowane przede wszystkim w art. 9 i 10 dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.

17. Ogólnie rzecz ujmując, organ zezwalający samodzielnie przeprowadza jedynie sprawdzenie zgodności planowanego obiektu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Niewątpliwie zatem, przyjmując wniosek do przekazania radzie gminy lub sejmikowi województwa, organ zezwalający jest związany ustaleniami dokonanyymi w innych postępowaniach, na podstawie innych przepisów prawa. Niniejsza opinia nie dotyczy tych innych przepisów, ale tylko przedłożonego projektu.

18. Ponieważ wydanie zezwolenia uwarunkowane jest tzw. pozytywną opinią rady gminy lub sejmiku województwa, ocena zgodności proponowanego projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej zależy od oceny trybu i podstaw wydania takiej opinii. Poniżej omówione zostaną kolejne kryteria wydania pozytywnej opinii rady gminy (sejmiku województwa).

*a. Kształtowanie korzystnych warunków nabywania towarów i usług, poprawa jakości obsługi konsumentów oraz poszerzanie oferty handlowej i usługowej.*

19. Pierwszym interesem publicznym, który rada gminy lub sejmik województwa musi brać pod uwagę przy wydaniu opinii jest „kształtowanie korzystnych warunków nabywania towarów i usług, poprawy jakości obsługi konsumentów oraz poszerzania oferty handlowej i usługowej” (art. 5 ust. 2 pkt 1 projektu). Niewątpliwie ochrona konsumentów jest wartością usprawiedliwiającą pewne ograniczenia swobód traktatowych.<sup>7</sup>

20. Działalność handlowa zostaje poddana przepisom projektowanej ustawy z uwagi na wielkość powierzchni sprzedaży. Tymczasem, wielkość powierzchni sprzedaży nie ma związku z poziomem warunków nabywania towarów i usług lub poziomem jakości obsługi konsumentów. W każdym razie istnienie takiego związku jest niemal niemożliwe do jednoznacznego stwierdzenia. W przeciwieństwie bowiem do takich aspektów działalności handlowej jak: higiena, długość oczekiwania na obsługę czy warunki gwarancji, wpływ wielkości obiektu handlowego na komfort nabywania towarów lub usług oraz jakość obsługi konsumentów zwykle mają charakter subiektywny, wymykający się kwalifikacji prawnej. Te okoliczności, które mają wpływ na poczucie komfortu, a które można obiektywnie ocenić, są

<sup>7</sup> C-275/92 *Schindler* [1994] ECR I-1039, par. 58, C-124/97 *Läärä and Others* [1999] ECR I-6067, par. 33.

już przedmiotem odrębnych przepisów, np. oświetlenie jest uregulowane w przepisach budowlanych.

21. Wobec powyższego, zezwolenie na tworzenie i działanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych nie służy zakładanemu celowi, tym samym wymóg jego uzyskania jest nieproporcjonalny, czyli sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

22. Jeżeli chodzi o „poszerzanie oferty handlowej i usługowej”, to wydaje się, że większe placówki mogą zaoferować szerszy wachlarz towarów i usług. To przemawiałoby za zbędnością projektowanej regulacji w ogóle. Obecność wielkopowierzchniowych obiektów handlowych zwykle nie koliduje też z podmiotami wyspecjalizowanymi w oferowaniu tzw. „niszowych” towarów i usług.

23. Zatem zezwolenie nie służy także „poszerzaniu oferty handlowej i usługowej”. Wydanie negatywnej opinii przez radę gminy lub sejmik województwa z powołaniem na art. 5 ust. 2 pkt 1 ze względu na – *a contrario* – „zawężenie” oferty handlowej i usługowej przez nowy wielkopowierzchniowy obiekt handlowy byłoby sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

*b. Rozwój sieci handlowej i zachowanie pożądanej równowagi pomiędzy różnymi formami handlu.*

24. Przepis art. 5 ust. 2 pkt 2 przewiduje dwa kryteria: „rozwoju sieci handlowej” i „zachowania pożądanej równowagi pomiędzy różnymi formami handlu”.

25. Rada gminy (sejmik województwa) wydając opinię musi ocenić, czy nowy obiekt lub zmiana istniejącego obiektu (art. 17 ust. 4 projektu) przysłuży się interesowi publicznemu w zakresie rozwoju sieci handlowej. Ustawa w żaden sposób nie doprecyzowuje na czym miałyby polegać „rozwój sieci handlowej”. Przyjmując zwykłe rozumienie tego sformułowania należy uznać, że „rozwój sieci handlowej” nie jest interesem publicznym nadrzędnym nad swobodą przepływu usług i swobodą przedsiębiorczości. Jest to bowiem interes ekonomiczny. Tymczasem, Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie odmawia ograniczenia swobód traktatowych (w tym swobody świadczenia usługi i swobody przedsiębiorczości) ze względu na interes ekonomiczny.<sup>8</sup> Już z tego powodu, odmowa wydania zezwolenia z powodu niespełnienia przesłanki określonej w art. 5 ust. 2 pkt 2 projektu będzie sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

26. Jeżeli chodzi o „zachowanie pożądanej równowagi pomiędzy różnymi formami

---

<sup>8</sup> C-385/99 *Müller-Fauré and van Riet* [2003] ECR I-4509, par. 72.

handlu”, to z samego brzmienia tego przepisu nie sposób ocenić, jaki interes publiczny kryje się za tym sformułowaniem. W szczególności, projekt nie przewiduje żadnego mechanizmu sprecyzowania tej przesłanki przez radę gminy lub sejmik województwa. Ubiegający się o zezwolenie o „pożądaną równowagę” dowiedzą się po raz pierwszy otrzymując zezwolenie lub odmowę wydania zezwolenia. Zatem warunki ubiegania się o zezwolenie będą niejednoznaczne, co może skłonić niektórych przedsiębiorców do zmiany planów. Także z tego powodu proponowany model postępowania jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.<sup>9</sup>

27. Wprawdzie sam ekonomiczny charakter przesłanki „rozwoju sieci handlowej” wyklucza uznanie wymogu zezwolenia za zgodny z prawem Unii Europejskiej, niniejsza opinia musi uwzględnić jeszcze jeden aspekt projektowanego rozwiązania. W przypadku złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, przesłanka z art. 5 ust. 2 pkt 2 będzie *ex definitione* spełniona zawsze. Trudno bowiem przyjąć, że utworzenie nowego obiektu handlowego jest oznaką degradacji sieci handlowej. Jeżeli natomiast rada gminy lub sejmik województwa mogłaby w poszczególnych postępowaniach przyjmować inne rozumienie pojęcia „rozwoju sieci”, to należy uznać, że takie rozumienie będzie subiektywne. Nawet w większym stopniu subiektywne jest kryterium „pożądaną równowagi”. Nie tylko zatem same kryteria z art. 5 ust. 2 pkt 2, ale także sposób ich sformułowania jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

### c. *Rozwój rynku pracy.*

28. Jak stanowi art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, jednym z celów Wspólnoty jest zapewnienie „wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony społecznej”. Jednocześnie, art. 3 ust. 1 lit. i) Traktatu stanowi o „polityce zatrudnienia”.

29. Projekt ustawy w art. 5 ust. 2 pkt 3 posługuje się sformułowaniem „rozwój rynku pracy”. W prawie polskim pojęcie „rynku pracy” występuje przede wszystkim w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.<sup>10</sup> Zatem rozwój rynku pracy należy wiązać z polityką zatrudniania.

30. Tymczasem, Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie przyznawał, że interesem publicznym nadrzędnym nad swobodą świadczenia usług może być ochrona pracowników<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> C-390/99 *Canal Satélite Digital* [2002] ECR I-607, par. 41.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

<sup>11</sup> Np. sprawa 279/80 *Webb* [1981] ECR 3305, par. 19; połączone sprawy 62/81 i 63/81 *Seco and Desquenne &*



Ochronę pracowników należy jednak odróżnić od polityki zatrudnienia i zagadnień związanych z rynkiem pracy. Najogólniej rzecz ujmując, ochrona pracowników dotyczy indywidualnej sytuacji zatrudnionych, podczas gdy polityka zatrudnienia określa cele makroekonomiczne.

31. Podsumowując należy uznać, że interes publiczny w zakresie „rozwoju rynku pracy” nie był dotąd zakwalifikowany przez Trybunał Sprawiedliwości jako nadrzędny interes publiczny uzasadniający ograniczenie swobody świadczenia usług. Co więcej, z brzmienia przepisów projektowanej ustawy nie można wywieść o jaki rozwój rynku pracy chodzi. Inaczej niż art. 1 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, który wyraźnie wskazuje cele zadań państwa<sup>12</sup>, projektowany przepis nie jest wystarczająco precyzyjny.

32. Ochrona „interesu publicznego w zakresie rozwoju rynku pracy” w projekcie ustawy jest przesłanką ograniczenia, a nawet uniemożliwienia, podjęcia i prowadzenia zwykłej działalności handlowej. Tym samym dotyka podstawowych zasad Wspólnego Rynku. Wprawdzie nie można zupełnie wykluczyć, że względy „rozwoju rynku pracy” będą w przyszłości uznane przez Trybunał Sprawiedliwości za nadrzędny interes w rozumieniu art. 43 Traktatu, to obecnie taka sytuacja nie zachodzi.

33. Jeżeli jednak Trybunał Sprawiedliwości uzna „rozwój rynku pracy” za nadrzędny interes, to z całą pewnością powołanie się na ten interes obwaruje bardzo rygorystycznym testem zgodności z zasadą proporcjonalności. O ile nałożenie na prowadzących wielkopowierzchniowe obiekty handlowe pewnych warunków prowadzenia działalności, które służyłyby „rozwojowi rynku pracy” mogłoby zostać uznane za proporcjonalne, to z pewnością zakaz podejmowania działalności będzie nieproporcjonalny, czyli sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

---

*Giral* [1982] ECR 223, par. 14; C-113/89 *Rush Portuguesa* [1990] ECR I-1417, par. 18; połączone sprawy C-369/96 i C-376/96 *Arblade and Others* [1999] ECR I-8453, par. 36; C-165/98 *Mazzoleni and ISA* [2001] ECR I-2189, par. 27; połączone sprawy C-49/98, C-50/98, C-52/98 do C-54/98 i C-68/98 do C-71/98 *Finalarte and Others* [2001] ECR I-7831, par. 33, C-164/99 *Portugaia Construções* [2002] ECR I-787, par. 20; C-445/03 *Commission v Luxembourg* [2004] ECR I-10191

<sup>12</sup> „2. Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy działające w celu:

- 1) pełnego i produktywnego zatrudnienia;
- 2) rozwoju zasobów ludzkich;
- 3) osiągnięcia wysokiej jakości pracy;
- 4) wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej.”

34. Trudno sobie bowiem wyobrazić, że Trybunał dopuści zakaz podejmowania działalności dlatego, że państwo członkowskie miałyby realizować swoją politykę zatrudnienia przerzucając część swoich obowiązków na przedsiębiorców.

35. Nie uprzedzając przyszłych kierunków orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, ograniczenie podejmowania działalności gospodarczej ze względów związanych z „rozwojem rynku pracy”, przede wszystkim z racji nadmiernej ogólnikowości tego pojęcia, nie może być jednoznacznie uznane za zgodne z prawem Unii Europejskiej.

*d. Rozwój infrastruktury.*

36. Przepis art. 5 ust. 2 pkt 4, nakazuje radzie gminy lub sejmikowi województwa uwzględnienie przy opiniowaniu wniosku także interesu publicznego w zakresie „rozwoju infrastruktury”. Jeżeli rozwój infrastruktury potraktować jako spełnianie wymagań technicznych, planistycznych i urbanistycznych obiektu budowlanego, który byłby wielkopowierzchniowym obiektem handlowym w rozumieniu projektowanej ustawy, to komentowany przepis zobowiązywałby radę lub sejmik jedynie do ponownego – w ślad za właściwymi wyspecjalizowanymi organami administracji – sprawdzenia, czy inwestor wywiązuje się z obowiązków określonych w przepisach odrębnych, przede wszystkim w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>13</sup>, ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>14</sup> oraz ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>15</sup>.

37. Jeżeli przyjąć powyższe rozumienie, to należy uznać, że przepisy ustawy byłyby do zaakceptowania, a właściwie obojętne, z punktu widzenia zgodności z prawem Unii Europejskiej.

38. Jeżeli natomiast pojęcie użyte w art. 5 ust. 2 pkt 4 rozumieć szerzej, jako możliwość nakładania na przedsiębiorców części ciężaru realizacji polityki rozwoju infrastruktury w państwie, to takie ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług zwykle nie będzie mogło być uznane za interes publiczny nadrzędny nad swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości. Oczywiście rozwój infrastruktury często w praktyce ogranicza możliwości działania przedsiębiorców. Żeby takie ograniczenia były zgodne z prawem Unii Europejskiej muszą one być szczegółowo określone w przepisach, a

<sup>13</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 156, pos. 1118 z późn. zm.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

przynajmniej znane przedsiębiorcom z góry. Tego wymaga nie tylko zasada „pewności prawnej”, która stanowi jedną z zasad prawa Unii Europejskiej<sup>16</sup>, ale także zasada niedyskryminacji. Albowiem bez bliższych wytycznych, czym faktycznie rada gminy lub sejmik województwa miałyby się kierować stosując przesłankę „rozwoju infrastruktury”, omawiany przepis daje tym organom na tyle znaczną arbitralność w formułowaniu opinii, że godzi to w zasady określone przez Trybunał Sprawiedliwości.<sup>17</sup> W szczególności, możliwe będzie bardzo różne traktowanie przedsiębiorców znajdujących się w podobnych sytuacjach, czyli będzie miała miejsce dyskryminacja.

39. Z powyższych względów, projektowany przepis art. 5 ust. 2 pkt 4 trzeba ocenić jako sprzeczny z następującymi przepisami dyrektywy 2006/123/WE dyrektywy dotyczącej usług na rynku wewnętrznym:

- art. 10 ust. 2 lit. d) (jasność i jednoznaczność kryterium, na którym opiera się system zezwoleń),
- art. 10 ust. 2 lit. e) (obiektywność ww. kryterium),
- art. 10 ust. 2 lit. f) (podanie kryterium z wyprzedzeniem do publicznej wiadomości),
- art. 10 ust. 2 lit. g) (przejrzystość i łatwa dostępność kryterium).

*e. Ochrona środowiska.*

40. Zasadniczo należy stwierdzić, że względy ochrony środowiska mogą stanowić ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.<sup>18</sup> Niemniej jednak, tego rodzaju ograniczenia muszą być proporcjonalne.

41. Rozważając zgodność art. 5 ust. 2 pkt 5 nie wolno pominąć faktu, że ochrona środowiska jest bardzo szczegółowo regulowana w prawie Unii Europejskiej. Oczywiście jest więc, że wymagania stawiane wielkopowierzchniowym obiektom handlowym w zakresie ochrony środowiska nie mogą naruszać tego prawa.

42. Mając na uwadze, że ochrona środowiska jest już kompleksowo uregulowana w szeregu aktów prawa polskiego, w tym aktach wdrażających prawo Unii Europejskiej, nie jest oczywiste jakimi innymi jeszcze względami ochrony środowiska miałyby kierować się rada gminy lub sejmik województwa. Trzeba przecież pamiętać, że rada lub sejmik otrzymują do

<sup>16</sup> Sprawa 41/69 *ACF Chemiefarma* [1970] ECR 661, par. 4.

<sup>17</sup> C-390/99 *Canal Satélite Digital* [2002] ECR I-607, par. 35.

<sup>18</sup> Punkt 40 preambuły do dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.

zaopiniowania tylko wnioski, które są zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Ponieważ te dokumenty już określają zasady ochrony środowiska<sup>19</sup>, radzie lub sejmikowi pozostawałoby rozważenie zgodności planowanego obiektu z innymi dokumentami oraz przepisami o ochronie środowiska. W tym miejscu należy podkreślić, że najczęściej ocena zgodności planowanego obiektu z przepisami o ochronie środowiska należy do odrębnych organów, a w każdym razie następuje na podstawie odrębnych przepisów.<sup>20</sup>

43. Nie można również zapominać, że rada gminy i sejmik województwa uchwalają gminne i wojewódzkie programy ochrony środowiska.<sup>21</sup> O tych dokumentach przedłożony projekt jednak milczy.

44. Z powyższych względów kwestia zgodności art. 5 ust. 2 pkt 5 projektu z prawem Unii Europejskiej jest szczególnie złożona. Bezdyskusyjnie ochrona środowiska jest interesem publicznym usprawiedliwiającym pewne ograniczenia wspólnotowej swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Jednocześnie jednak, wiele aspektów ochrony środowiska podlega regulacji w prawie Unii Europejskiej. To najczęściej wyklucza możliwość wprowadzenia kolidujących (a więc nie tylko niższych lub wyższych, ale także po prostu innych) rygorów ochrony środowiska. Natomiast, gdy określony aspekt ochrony środowiska nie podlega prawu unijnemu, przepisy krajowe muszą być proporcjonalne.

45. Projektowana ustawa sama nie wprowadza żadnych wymogów dotyczących ochrony środowiska, a tylko nakazuje radzie gminy lub sejmikowi województwa kierowanie się „interese publicznym w zakresie ochrony środowiska”. Dlatego jednoznaczna ocena art. 5 ust. 2 pkt 5 nastęrcza poważne trudności.

46. Natomiast bezsprzecznie, odmowa wydania zezwolenia z uwagi na zagrożenie, jakie planowany wielkopowierzchniowy obiekt handlowy może nieść dla środowiska naturalnego, gdy taki obiekt spełnia wszystkie wymagania stawiane w przepisach odrębnych, zwłaszcza przepisach wdrażających prawo unijne, będzie uznana za niezgodną z prawem Unii

---

<sup>19</sup> Por. np. art. 1 ust. 2 pkt 3, art. 15 ust. 2, art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>20</sup> Por. np. 376 i 377 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r, Nr. 129, poz. 902).

<sup>21</sup> Art. 18 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Europejskiej. Wówczas taka decyzja będzie podlegała unieważnieniu.<sup>22</sup>

47. W związku z powyższym, projektowany przepis art. 5 ust. 2 pkt 5 stwarza władzom lokalnym zbyt duże pole do zachowań sprzecznych z prawem Unii Europejskiej. Dlatego nie można jednoznacznie go ocenić jako zgodny z prawem Unii Europejskiej.

## V. Wnioski.

48. Z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej każde ograniczenie swobody działalności gospodarczej musi być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a sposób jego realizacji musi być proporcjonalny do celu, któremu służy.

49. Projektowane przepisy przewidując obowiązek uzyskania zezwolenia wprowadzają ograniczenie działalności gospodarczej. O tym, czy przedsiębiorca uzyska zezwolenie na prowadzenie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych przesądza opinia rady gminy albo rady gminy i sejmiku województwa. Rada gminy lub sejmik województwa wydając opinię o planowanym obiekcie musi uwzględniać wskazane w projekcie interesy publiczne.

50. Jak wynika z przeprowadzonej powyżej analizy, zgodnie z prawem Unii Europejskiej władza państwa członkowskiego odmawiając wydania zezwolenia na utworzenie lub działanie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego nie może powołać się na interes związany z „kształtowaniem korzystnych warunków nabywania towarów i usług, poprawą jakości obsługi konsumentów oraz poszerzaniem oferty handlowej i usługowej”. Odmowa wydania takiego zezwolenia z powodu naruszenia tych interesów byłaby bowiem nieproporcjonalna do celu, któremu miałyby służyć.

51. Z kolei tzw. w projekcie ustawy „interes publiczny w zakresie rozwoju sieci handlowej i zachowania pożądanego równowagi pomiędzy różnymi formami handlu” na gruncie prawa wspólnotowego nie jest „interesem publicznym”. Jest to bowiem interes ekonomiczny, który nigdy nie może uzasadniać ograniczenia swobód traktatowych.

52. Jeżeli chodzi o wymieniony w projekcie ustawy interes w zakresie „rozwoju rynku pracy”, to nie można wykluczyć, że Trybunał Sprawiedliwości w przyszłości uzna go za interes nadrzędny nad swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości. Dotąd jednak Trybunał nie wypowiedział się na ten temat. W każdym razie, tak ogólne wskazanie interesu – bez doprecyzowania obowiązków, którym trzeba zadośćuczynić, aby otrzymać zezwolenie – narusza zasady określone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>22</sup> C-453/00 *Kühne & Heitz* [2004] ECR I-837.

53. Jak już wyżej stwierdzono, kryterium „rozwoju infrastruktury” jest bardzo niejednoznaczne. Dlatego nie powinno stanowić podstawy wydania decyzji dopuszczającej do wykonywania działalności gospodarczej. Należy podkreślić, że jeżeli rozwój infrastruktury oznaczałby te obowiązki inwestora, które już są przewidziane w prawie polskim, to przepis art. 5 ust. 2 pkt 4 jest zbędny. Jeżeli natomiast pojęcie „rozwoju infrastruktury” byłoby rozumiane szerzej, to tak ogólnie sformułowany przepis należy ocenić negatywnie pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej. W szczególności nakładane na inwestorów obowiązki przyczyniania się do rozwoju infrastruktury nie mogłyby być nazbyt kosztowne i musiałyby być proporcjonalne do zakładanego celu i wielkości inwestycji.

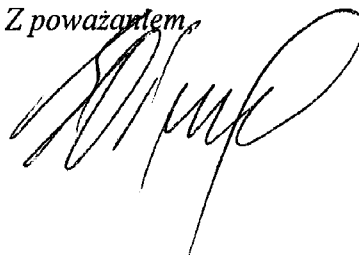
54. Najtrudniej jednoznacznie ocenić przesłankę poszanowania interesu publicznego w zakresie „ochrony środowiska”. Niestety przedłożony projekt i w tym punkcie jest nazbyt lakoniczny i ogólnikowy, aby zapewnić, że jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

55. 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 nie można sformułować, to trzeba mieć na uwadze, że żaden z analizowanych przepisów nie gwarantuje zgodnego z prawem Unii Europejskiej zachowania polskich władz, a niektóre z nich wręcz skłaniają do naruszenia tego prawa. Dlatego cały projekt musi zostać oceniony jako sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

56. Powyższa ocena nie oznacza, że państwa członkowskie nie mogą regulować tworzenia i działalności wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Polityka regulacyjna musi jednak być prowadzona z poszanowaniem prawa Unii Europejskiej.

**W konkluzji pragnę stwierdzić, że projekt ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych (druk nr 1463) jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.**

Z poważaniem,



Do uprzejmej wiadomości:

Pan

Piotr Grzegorz Woźniak

Minister Gospodarki

---

**Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Skierowano do druku 13 marca 2007 r.

Cena 1,12 zł + 22% VAT

