Do druku nr 2065

RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/26/14

Warszawa, dnia 4.03. 2014 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS
L. dz. .....
Data wpływu 05.03.2014

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Nawiązując do pisma z dnia 22 stycznia 2014 r. nr GMS-WP-173-22/14, przy którym przekazano rządowy ***projekt ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług***, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedłożony do oceny *projekt* wymaga w szczególności analizy pod kątem czynienia zadość standardom określonym w z art. 228 ust. 3 i art. 233 Konstytucji.

W myśl aktualnie obowiązującej *ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach* (Dz. U. z 2013 r. poz. 385), zasadą jest, że ceny towarów i usług uzgadniają strony zawierające umowę. Ograniczenia w tym zakresie przewidziano w art. 4 ustawy, stanowiącym, że w razie szczególnych zagrożeń dla właściwego funkcjonowania gospodarki państwa Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, określić wykaz towarów lub usług, na które ustala się ceny urzędowe i marże handlowe urzędowe. W wykazie takim Rada Ministrów uwzględnia towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów.

Projekt zawiera propozycję umieszczenia rozwiązań dotyczących ewentualnego reglamentowania rynku oraz ustalania cen na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów bezpośrednio w ustawach dotyczących stanów nadzwyczajnych [tj. *ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. Nr 62, poz. 558), *ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (Dz. U. Nr 113, poz. 985) i *ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie*

wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 156, poz. 1301)], które to określają, jakiego rodzaju ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela mogą być wprowadzane w czasie poszczególnego rodzaju stanu nadzwyczajnego. Pozwalają one na całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły (ustawa o stanie klęski żywiołowej) oraz na ograniczenie w zakresie dostępu do towarów konsumpcyjnych, poprzez całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia ludności (dwie pozostałe ustawy).

Proponowane w omawianym *projekcie* zmiany w przepisach ustaw odnoszących się do stanów nadzwyczajnych dotyczą wprowadzenia dodatkowych ograniczeń, polegających na wprowadzeniu zakazu okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju.

Zgodnie z art. 228 ust. 3 Konstytucji, zakres w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa. Wyłączność ustawy oznacza w tym przypadku właściwość ustawy *sensu stricto* oraz rozporządzeń wydanych na zasadach określonych w Konstytucji (art. 92). Nie ma podstaw do twierdzenia, że art. 228 ust. 2 ustawy zasadniczej wyraża zasadę wyłączności ustawy jako jedynego aktu tutaj właściwego i regulującego wymienione w nim materie w sposób zupełny (w znaczeniu, jakim posługuje się orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dla określenia wyłączności ustawodawczej w odniesieniu do niektórych materii prawnych; zob. K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, uwagi do art. 228, s. 7 – 8).

Art. 233 Konstytucji dotyczy jednej z podstawowych substancji stanów nadzwyczajnych, mianowicie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Ustęp 1 tego artykułu zawiera katalog praw i wolności, jaki nie może być ograniczony ustawą dotyczącą stanu wojennego i wyjątkowego. Natomiast w art. 233 ust. 3 ustawy zasadniczej określono, jaki zakres praw i wolności może być ograniczony ustawą dotyczącą stanu klęski żywiołowej.

Przepisy art. 233 Konstytucji zawierają zatem zakazy obowiązujące w procesie regulowania sytuacji prawnej jednostki w ustawach o stanach nadzwyczajnych. Są w tym zakresie realizacją ogólnej zasady legalności z art. 228 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Ograniczenie swobody uzgadniania cen przez strony umowy w sytuacjach szczególnych zagrożeń przewidzianych w rozdziale XI Konstytucji nie mieści się w klauzuli negatywnej zawartej w art. 233 ust. 1 ustawy zasadniczej. Ograniczenie takie, jako odnoszące się do wolności działalności gospodarczej, zawiera się natomiast w klauzuli pozytywnej zawartej w ust. 3 tego artykułu.

W powyższym aspekcie, proponowane w *projekcie* zmiany należy ocenić jako pozostające w zgodności z postanowieniami art. 228 ust. 3 i art. 233 Konstytucji.

Poniżej uprzejmie przedstawiam uwagi odnoszące się szczegółowych rozwiązań *projektu.*

W art. 4 określono obowiązki dla podmiotów gospodarczych polegające m.in. na uwidocznieniu ceny jednostkowej towaru (usługi) w sposób niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Przepis art. 6 *projektu* (winien być on określony jako ust. 1) wprowadza sankcje administracyjne dla osób nierealizujących tego obowiązku, przy czym zawiera on odesłanie do katalogu zawartego w art. 4. Tymczasem odesłanie to winno ograniczać się jedynie do art. 4 ust. 1 *projektu*, albowiem ust. 2 zawiera wyłącznie przepis upoważniający ministra właściwego do spraw gospodarki do wydania aktu wykonawczego w określonym zakresie.

Proponowane zapisy art. 6 ust. 1-2 wywołują wątpliwości co do rzeczywistych intencji autorów *projektu.* Przepisy te statuują uprawnienie dla wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej do nałożenia kary pieniężnej do wysokości 20.000 zł na przedsiębiorcę, który „nie wykonuje" obowiązków, o których mowa w art. 4 *projektu*, oraz do wysokości 40.000 zł, jeżeli przedsiębiorca co najmniej trzykrotnie w ciągu roku „nie wykonał" tych obowiązków.

Wykładnia językowa przepisu art. 6 ust. 1 prowadzi do wniosku, iż do pierwszego ukarania przedsiębiorcy niewystarczające jest jednorazowe niewywiązanie

się z obowiązku, albowiem znamię czasownikowe „wykonuje" zakłada powtarzalność określonego działania (zaniechania).

Powstaje też wątpliwość, jak w takim razie należałoby liczyć owe „co najmniej trzykrotne w ciągu roku" niewykonanie obowiązków, o jakim mowa w art. 6 ust. 2 *projektu*, a które uprawnia inspektora Inspekcji Handlowej do wymierzenia kary pieniężnej do dwukrotnie wyższej wartości, niż określona w ust. 1.

Zgodnie z uzasadnieniem *projektu,* przepis art. 7 ust. 2 ma dyscyplinować przedsiębiorców do uiszczania nałożonych kar pieniężnych w terminie. Tymczasem jest dokładnie odwrotnie, co wynika wprost z wykładni językowej proponowanego zapisu („od nieuiszczonych w terminie wymierzonych kar pieniężnych odsetek za zwłokę nie pobiera się").

Reasumując, przedłożony do oceny *projekt* nie budzi zastrzeżeń w aspekcie zgodności proponowanych w nim rozwiązań z Konstytucją i zasługuje na akceptację, pod warunkiem dokonania stosownych korekt we wskazanych powyżej przepisach.

Z poważaniem

A. Stępień

Andrzej Stępień