



Warszawa, 18 listopada 2014 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

(druk nr 764)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem nowelizacji jest ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej związanej z wprowadzaniem towarów do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez złagodzenie obowiązków w zakresie oznaczania towarów.

W myśl znowelizowanego art. 20 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej na towarach nie trzeba będzie zamieszczać informacji o adresie dystrybutora z siedzibą w Polsce. Dokonując tej zmiany ustawodawca uwzględnił m.in. fakt, iż znoszony obowiązek generował nieuzasadnione koszty po stronie przedsiębiorców, wynikające z konieczności zmiany oznakowania towaru lub wręcz zmiany jego opakowania w związku z oferowaniem produktu na polskim rynku. Tego rodzaju rozwiązanie mogło być uznane za niezgodne z prawem Unii Europejskiej, jako wprowadzające środek podobny do niedozwolonych ograniczeń ilościowych.

W następstwie nowelizacji przedsiębiorca wprowadzający towar do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie obowiązany oznaczyć towar informacjami w języku polskim:

- 1) określającymi firmę producenta w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów i jego adres, a także państwo siedziby wytwórcy, jeżeli ma on siedzibę poza terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej i państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- 2) umożliwiającymi identyfikację towaru, chyba że przeznaczenie towaru jest oczywiste.

Odesłanie w art. 20 ust. 1 do definicji pojęcia „producent” sformułowanej w ustawie o ogólnym bezpieczeństwie produktów, umożliwi fakultatywne oznaczanie produktu firmą i adresem przedsiębiorcy występującego jako wytwórca, wyznaczony przedstawiciel wytwórcy, importer lub inny przedsiębiorca uczestniczący w obrocie (w przypadku, gdy działanie tego przedsiębiorcy może wpływać na właściwości produktu związane z jego bezpieczeństwem).

Następstwem nowelizacji będzie również możliwość uznania obowiązku wynikającego ze znowelizowanego art. 20 ust. 1 pkt 1 (w zakresie adresu) za spełniony, w przypadku oznaczenia przez przedsiębiorcę towaru wprowadzanego na terytorium Polski adresem tego przedsiębiorcy w innym państwie Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Zasady oznaczania towarów określone w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej nie będą stosowane w odniesieniu do towarów, w stosunku do których przepisy innych aktów szczegółowo regulują obowiązki w zakresie oznakowania. Analogiczne rozwiązanie obowiązuje aktualnie.

Ponadto ustawodawca wyłącza obowiązek oznaczania towaru informacją umożliwiającą identyfikację towaru, jeżeli przeznaczenie towaru będzie wynikało w sposób oczywisty z jego istoty.

Zgodnie z art. 2 nowelizacji, nowych zasad oznaczania nie będzie się stosowało w odniesieniu do towarów wprowadzonych do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przed dniem wejścia w życie opinowanej ustawy oraz – nie dłużej niż przez 36 miesięcy od dnia jej wejścia – do towarów, które będą wprowadzane do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po dniu wejścia w życie nowelizacji, o ile przed tym dniem towary te zostały oznaczone zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w brzmieniu dotychczasowym.

Ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2015 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 79. posiedzeniu w dniu 7 listopada 2014 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. Projektem zajmowała się sejmowa Komisja Gospodarki. Najistotniejszą zmianą dokonaną przez Sejm w odniesieniu do projektu było dodanie przepisu przejściowego określającego wpływ zmiany art. 20 ust. 1 i 2 na towary, które zostały

wprowadzone na terytorium Polski przed dniem wejścia w życie nowelizacji oraz na towary, które będą wprowadzane do obrotu po dniu wejścia w życie nowelizacji, ale oznaczone zgodnie z dotychczasowymi zasadami przed tym dniem.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1, art. 20 ust. 2 – przepis ten nie ma żadnej wartości normatywnej, informuje jedynie adresatów, iż w systemie prawnym znajdują się przepisy będące *lex specialis* w stosunku do art. 20 ust. 1 nowelizowanej ustawy. Innymi słowy ustawodawca informuje przedsiębiorców, iż mają oni stosować przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczące znakowania tylko wówczas, jeżeli jakieś inne przepisy nie przewidują w odniesieniu do określonych towarów szczególnych regulacji w zakresie ich znakowania. Tego rodzaju przepisy są niedopuszczalne z punktu widzenia § 11 Zasad techniki prawodawczej. Co więcej analizowany przepis narusza również § 156 Zasad techniki prawodawczej w zakresie, w jakim odsyła adresata do bliżej niezdefiniowanych przepisów. Odsyłanie do „odrębnych przepisów” jest niedopuszczalną praktyką legislacyjną. Skoro ustawodawca uznał za celowe poinformowanie adresatów, iż nowelizowana ustawa nie jest jedynym aktem regulującym problematykę oznaczania towarów, powinien tę informację sformułować precyzyjnie. Mając na względzie, iż przepis w kwestionowanym kształcie jest już zawarty w nowelizowanym akcie, a zmiana dokonywana przez Sejm sprowadza się wyłącznie do korekty odesłania, powyższą uwagę należy traktować jako wniosek *de lege ferenda* w zakresie sposobu formułowania przepisów. Pomimo tego, iż art. 20 ust. 2 zarówno w brzmieniu dotychczasowym, jak i w nowym, nie jest zgodny z Zasadami techniki prawodawczej, uchylenie go (mimo że zasadne) mogłoby skutkować wątpliwościami adresatów (przedsiębiorców) co do skutków prawnych tego zabiegu legislacyjnego. Mogliby oni odnieść błędne wrażenie, iż uchylenie ust. 2 ma charakter normatywny i że w następstwie zmieniają się zasady znakowania towarów, których dotyczą „odrębne przepisy” zasygnalizowane w tym ustępie.

- 2) art. 2 pkt 2 – analiza tego przepisu może prowadzić do wniosku, iż wolą ustawodawcy jest „faktyczne” wydłużenie *vacatio legis* nowelizacji w odniesieniu do tych towarów, które będą wprowadzane do obrotu po dniu wejścia w życie nowelizacji. Warunkiem zastosowania dłuższego okresu dostosowawczego ma być fakt oznaczenia towarów

zgodnie z dotychczasowym art. 20 ust. 1, bez względu na to kiedy dokonano takiego oznaczenia. Oznaczenie towarów zgodnie z dotychczasowymi zasadami skutkowałoby możliwością niestosowania „nowego” art. 20 ust. 1 przez okres do 36 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji. W następstwie to nie ustawodawca, ale przedsiębiorca decydowałby w tym okresie o sposobie oznaczania towarów, które wprowadza on do obrotu. Jak się wydaje wolą ustawodawcy nie było „faktyczne” wydłużanie *vacatio legis* nowelizacji, a w następstwie pozostawienie adresatom możliwości decydowania o wiążącym ich reżimie prawnym, ale zagwarantowanie, aby towary, które przed dniem wejścia w życie ustawy zostały oznakowane zgodnie z art. 20 ust. 1, mogły być wprowadzone do obrotu również po tym dniu. Istotą tego przepisu wydaje się być ochrona interesów przedsiębiorców, którzy przed dniem wejścia w życie nowelizacji ponieśli określone koszty związane z oznakowaniem towarów, ale przed dniem zmiany przepisów „nie zdążyli” wprowadzić towarów do obrotu.

Co więcej, analizowany przepis przejściowy nie przesądza, w jaki sposób powinny być oznaczone towary wprowadzana do obrotu w dniu wejścia w życie ustawy. Bierze się to stąd, iż ustawodawca posłużył się w przepisie sformułowaniem „wprowadzać do obrotu po dniu wejścia w życie ustawy”. Formuła ta swoim zakresem nie obejmuje dnia wejścia w życie ustawy. Trudno uznać, iż racjonalny ustawodawca chciał, aby art. 2 pkt 2 nie odnosił się do towarów wprowadzanych do obrotu w dniu wejścia w życie nowelizacji.

Należy też zauważyć, iż art. 2 pkt 2 sugeruje, iż po dniu wejścia w życie ustawy, w odniesieniu do części towarów podstawą prawną znakowania ich w taki, a nie inny sposób może być art. 20 ust. 1 w brzmieniu dotychczasowym. W rzeczywistości po dniu wejścia w życie ustawy znakowanie towarów będzie musiało odbywać się zgodnie z „nowym” art. 20 ust. 1.

Mając powyższe na uwadze proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 2:

a) w pkt 1 wyrazy „, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zgodnie” zastępuje się wyrazami „,przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i oznaczonych zgodnie”,

b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) wprowadzanych do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i oznaczonych przed tym dniem zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, nie dłużej niż przez 36 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”;

3) art. 3 – w związku z tym, iż opiniowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. nasuwa się wątpliwość, czy przyjęta w ustawie *vacatio legis* jest wystarczająca, aby uznać iż jest ona zgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Standardy demokratycznego państwa prawnego spełnia wyłącznie **odpowiednia** *vacatio legis*. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lipca 2013 r. (sygn. akt Kp 1/13) odpowiednia *vacatio legis* musi uwzględniać w szczególności wynikający z art. 122 ust. 2 Konstytucji termin podjęcia przez Prezydenta decyzji co do podpisania ustawy (21 dni). Określenie dnia wejścia w życie aktu normatywnego z pominięciem tego terminu stanowi, w ocenie Trybunału, wystarczającą przesłankę stwierdzenia, że w analizowanej sprawie naruszono nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Dodatkowo trzeba pamiętać, iż ustawa powinna wchodzić w życie w takim terminie, aby adresaci (w tym przypadku przedsiębiorcy) mieli czas na zapoznanie się z nowymi przepisami i dostosowanie swoich działań do nowych reguł wyznaczonych przez prawodawcę. Oznacza to, iż *vacatio legis* powinna gwarantować, iż adresaci nie będą zaskoczeni nowymi przepisami. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych rzeczywisty okres dostosowawczy powinien wynosić co najmniej 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Zrealizowanie tego nakazu, przy założeniu że ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2015 r., oznacza konieczność opublikowania analizowanej ustawy najpóźniej do dnia 17 grudnia 2014 r. Ogłoszenie ustawy w tym terminie, mając na względzie etap procedury legislacyjnej, na którym ustawa się znajduje, może skutkować skróceniem czasu, który zgodnie z Konstytucją

przysługuje Prezydentowi na podpisanie ustawy. Uwzględniając powyższe, należałoby rozważyć zastąpienie wskazanego kalendarzowo dnia wejścia w życie ustawy, formułą przewidującą, iż ustawa wejdzie w życie po upływie terminu wskazanego w przepisie o wejściu w życie. Zakres regulacji oraz jej charakter pozwalają uznać, iż w przypadku opiniowanej ustawy standardowa 14-dniowa *vacatio legis* byłaby wystarczająca.

Propozycja poprawki:

w art. 3 wyrazy „z dniem 1 stycznia 2015 r.” zastępuje się wyrazami „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy”.

Jakub Zabielski

Główny legislator