

Warszawa, dnia 28 sierpnia 2014

Do Szanownej Pani
Dr hab. Ireny Lipowicz
Rzecznika Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Wnioskodawca:

Polska Izba Handlu
ul. Grażyny 13/10,
02-548 Warszawa

Wniosek o zainicjowanie kontroli zgodności przepisu ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

Działając w imieniu Polskiej Izby Handlu w Warszawie, która jako podmiot niewymieniony w art. 191 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest uprawniona do zainicjowania kontroli ustaw zwykłych z ustawą zasadniczą, niniejszym zwracam się do Rzecznika Praw Obywatelskich o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o uznanie, że:

Art. 119 § 1 Kodeksu wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., Nr 482, dalej określanego jako „KW”), w zakresie w jakim różnicuje on czyny polegające na zaborze lub przywłaszczeniu rzeczy ruchomych przez przyzmat wartości przedmiotu czynności wykonawczej (tzw. instytucja przepoławienia), jest niezgodny z ustawą zasadniczą, a w szczególności z:

1. art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, dalej określanej jako „Konstytucja”), przewidującym ochronę własności oraz innych praw majątkowych;
2. art. 20 Konstytucji, wskazującym określający ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej jako społeczną gospodarkę rynkową;
3. art. 22 Konstytucji, dopuszczającym ograniczenie swobody działalności gospodarczej jedynie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny;
4. art. 76 Konstytucji, wyrażającym potrzebę szczególnej ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi;
5. art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczającym zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne prawa i wolności jednostek.

Celem precyzyjnego przedstawienia istoty wątpliwości Polskiej Izby Handlu oraz ułatwienia działań Rzecznikowi Praw Obywatelskich, przedstawiamy w załączeniu szczegółowe uzasadnienie, które w razie podzielenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich naszych wątpliwości, mogłoby posłużyć za bazę właściwego wniosku w przedmiocie kontroli zgodności wskazanych przepisów z ustawą zasadniczą, znajdującego umocowanie w art. 191 ust. 1 Konstytucji, o którego rozważenie niniejszym wnioskujemy.

W dalszej części niniejszego wniosku przytaczamy natomiast, w skróconej formie, zarzuty konstruowane przez Polską Izbę Handlu przeciwko treści art. 119 § 1 KW.

Uzasadnienie

Polska Izba Handlu (dalej jako „Izba”) jest branżową izbą gospodarczą handlu detalicznego. Jej działalność sięga roku 1997, obecnie jest zaś najszerszą reprezentacją handlu detalicznego i usług w Polsce. Obecnie Izba zrzesza blisko 30.000 sklepów, hurtowni spożywczych oraz przedsiębiorców z otoczenia FMCG (tzw. produktów szybko zbywalnych). Od początku swojej wieloletniej działalności Izba jest jednym z kluczowych partnerów społecznych w procesie tworzenia prawa, biorąc aktywny udział w konsultacjach projektów ustaw, konferencjach uzgodnieniowych, a także posiedzeniach komisji parlamentarnych. Izba wielokrotnie przedstawiała również własne projekty ustaw w materii powiązanej z przedmiotem Jej działalności.

Będąc bezpośrednio powiązaną z regulacjami mającymi zarówno bezpośredni, jak i pośredni wpływ na prowadzoną przez Jej członków działalność, Izba monitoruje również praktykę stosowania istotnych z Jej punktu widzenia powszechnie obowiązujących przepisów. W związku z powyższymi czynnościami, podjęta została wśród członków Izby wątpliwość, co do konstytucyjności tzw. instytucji przepoławienia unormowanej w art. 119 § 1 KW. W drodze przeprowadzonych z członkami Izby konsultacji, okoliczność ta wzbudziła szerokie zainteresowanie i wiele dyskusji. Z tego względu, z uwagi na brak legitymacji czynnej w zakresie możliwości zainicjowania kontroli ustaw zwykłych z ustawą zasadniczą¹, Izba podjęła decyzję o skierowaniu do Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją problemowej materii ustawowej oraz zainicjowanie jej kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W ocenie Izby, analizowana instytucja przepoławienia wzbudza wątpliwości w kontekście nie jednego, lecz kilku przepisów ustawy zasadniczej. Zasięgiem jej działania objęta jest bowiem zarówno działalność podmiotów profesjonalnych (sprzedawców towarów), jak również – w sposób pośredni – chronione interesy konsumentów. Praktyczne aspekty zastosowania instytucji przepoławienia przyczyniły się w konsekwencji do zachwiania rynkiem towarów niskiej i średniej wartości, poprzez ustanowienie istotnej bariery wejścia na rynek (w rezultacie przerzucenia ciężaru zapewnienia ochrony na ten segment przedsiębiorców). Należy wreszcie zauważyć, że instytucja przepoławienia nie spełnia pokładanych w niej nadziei, stanowiąc nadmierną i nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie chronione wolności jednostki.

Przechodząc natomiast do przedstawienia konkretnych zarzutów w skondensowanej formie, wskazujemy jak niżej.

I. Zarzut naruszenia prawa własności – art. 64 Konstytucji

Podstawowym zarzutem, jaki można – zdaniem Izby – przedstawić instytucji przepoławienia, o której mowa w art. 119 § 1 KW jest zarzut naruszenia art. 64 Konstytucji, gwarantujący każdemu równą ochronę prawa własności, dziedziczenia oraz innych praw majątkowych.

O ile bowiem problemowa regulacja nie narusza w swojej istocie tzw. równości podmiotowej, o której *expressis verbis* mówi wskazany artykuł, narusza ona jednak, szeroko reprezentowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, pogląd o negatywnym obowiązku ustawodawcy w zakresie powstrzymania się od stanowienia regulacji, które mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub ją ograniczać². W omawianej zaś sytuacji mamy do czynienia z faktycznym ograniczeniem zakresu wspomnianej ochrony (wyrażającym się w odmienności trybów ścigania wykroczeń i przestępstw).

¹ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2003 roku, sygn. akt. Tw 65/02 w przedmiocie odmowy legitymacji czynnej w zakresie wniesienie wniosku o zbadanie ustawy z Konstytucją Polskiej Izbie Informatyki i Telekomunikacji.

² Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 roku, sygn. akt. K 36/98.

Z tego względu, art.119 § 1 KW powinien zostać poddany ocenie z perspektywy treści art. 64 ust. 3 Konstytucji, jak również z perspektywy sprzeczności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Konieczność uwzględnienia podczas oceny ograniczeń prawa własności obu powyższych przepisów ustawy zasadniczej, została przyjęta w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądach doktryny.

Izba stoi na stanowisku, że instytucja przepołowienia, stanowiąc istotne z punktu widzenia obrotu gospodarczego wkroczenie w zakres prawa własności, nie spełnia konstytucyjnych wymogów takiej ingerencji.

II. Zarzut naruszenia zasad ustroju gospodarczego – art. 20 Konstytucji.

Kolejne wątpliwości zauważyć należy w kontekście art. 20 Konstytucji, określającego ustroj gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej jako *społeczną gospodarkę rynkową opartą na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych*. Analizowana instytucja wprowadza istotną, szczególnie z punktu widzenia małych i średnich przedsiębiorców, barierę wejścia na właściwy rynek produktowy. Podmioty silne, dysponujące znacznymi środkami, takie jak sieci handlowe, z uwagi na posiadany kapitał, powiązania handlowe oraz ulokowanie w miejscach lepiej strzeżonych (jak galerie handlowe, lotniska etc.) otrzymują w rezultacie wyższy poziom ochrony, niż przedstawiciele mniejszej przedsiębiorczości.

Tego typu sytuacja prowadzi w rezultacie do swoistej „adaptacji” sprawców czynów zaliczanych do drobnej przestępczości, na drodze skierowania ich działań przeciw podmiotom słabiej chronionym. W rezultacie, nie dość, że przedsiębiorca prowadzący mniejszą działalność nie jest w stanie sam ochronić się przed wzmożoną aktywnością skierowanej przeciw niemu przestępczości, instytucja przepołowienia pośrednio zachęca do zwrócenia czynów wyczerpujących znamiona z art. 119 KW właśnie przeciw niemu. Co więcej, zakres ochrony, z uwagi na zastosowanie uproszczonych, a przez co mniej skutecznych, procedur określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 395) nie zapewnia tym przedsiębiorcom odpowiedniego zabezpieczenia. Taka sytuacja – zdaniem Izby – nie może znaleźć usprawiedliwienia w świetle omawianego artykułu Konstytucji.

III. Zarzut naruszenia swobody działalności gospodarczej – art. 22 Konstytucji.

W ocenie Izby, analizowana regulacja instytucji przepołowienia narusza również zasady i warunki, na których możliwe jest wprowadzanie w życie ograniczeń wolności działalności gospodarczej.

W myśl art. 22 Konstytucji, *ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny*.

Do zakresu pojęcia swobody działalności gospodarczej, zalicza się natomiast możliwość swobodnego konkurowania z innymi podmiotami działającymi na danym rynku. Z drugiej strony, ze wskazanego artykułu płynie dyrektywa zakazująca wprowadzania regulacji dyskryminujących poszczególne kategorie przedsiębiorców.

Izba stoi na stanowisku, że w praktyce dochodzi do ograniczenia wolności działalności gospodarczej mniejszych przedsiębiorców, poprzez dyskryminację podmiotów dysponujących skromniejszymi środkami, z uwagi na brak możliwości uzyskania przez tę grupę przedsiębiorców należytej ochrony przed przestępczością skierowaną głównie przeciwko niej. Regulacja zawarta w art. 119 § 1 KW nie spełnia podstawowej przesłanki warunkującej ograniczenie swobody działalności gospodarczej, tj. realizacji ważnego interesu publicznego, w szczególności z uwagi na niecelowość i nieskuteczność tej instytucji.

IV. Zarzut naruszenia praw konsumentów – art. 76 Konstytucji.

Dodatkowo, Izba stoi na stanowisku, że regulacja art. 119 § 1 KW narusza, poza prawami przedsiębiorców, również pośrednio prawa konsumentów.

Zgodnie z art. 76 Konstytucji *władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi*. Artykuł ten może pełnić w niniejszej sprawie rolę pomocniczą, jako kolejna z naruszanych dyrektyw (ochrony konsumenta przez władze publiczne), które należy wziąć pod uwagę przy ocenie art. 119 § 1 KW głównie pod kątem jego niezgodności z art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3 Konstytucji. Interesy konsumentów są bowiem istotnie związane z działaniem mechanizmów wolnorynkowych, zahamowanych w drodze stosowania instytucji przepoławienia.

Ustanawiając bariery dla wejścia na rynek dla małej i średniej przedsiębiorczości (o czym była mowa wcześniej), ustawodawca wpływa również na ilość konkurentów na rynku właściwym, co ma bezpośrednie przełożenie zarówno na poziom cen, jak i oferowanych towarów i usług.

Mając na uwadze przedstawione wątpliwości, Izba uważa za wysoce wskazane rozważenie niniejszej sprawy przez Rzecznika Praw Obywatelskich i złożenie przez Niego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności treści art. 119 § 1 KW z ustawą zasadniczą. Z punktu widzenia wolności gospodarczej oraz zachowania prawidłowo funkcjonujących mechanizmów konkurencji, sprawa ta jawi się jako na wyraz istotna.

W takim stanie rzeczy, Izba niniejszym wnosi jak w *petitum* wniosku.

W imieniu Polskiej Izby Handlu



Waldemar Nowakowski
Prezes Zarządu
Polskiej Izby Handlu

Załącznik:

1. szczegółowe uzasadnienie wniosku