



Warszawa, 27 października 2017 r.

Do:

Szanowny Pan

Witold Waszczykowski

Minister Spraw Zagranicznych RP

al. J. Ch. Szucha 23

00-580 Warszawa

Do wiadomości:

Katarzyna Majcher

Dyrektor Departamentu

Prawa Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z prowadzonymi obecnie pracami legislacyjnymi nad obywatelskim projektem ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni (druk sejmowy nr 870) oraz zapowiedzią skierowania przez sejmową Komisję Polityki Społecznej i Rodziny wniosku do Ministerstwa Spraw Zagranicznych o sporządzenie opinii dotyczącej zgodności rozwiązań zawartych w tym projekcie z prawem Unii Europejskiej, w tym także konieczności notyfikacji przepisów projektu Komisji Europejskiej w trybie przewidzianym dyrektywą (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, w imieniu Stowarzyszenia Polska Rada Centrów Handlowych, przedkładam Panu Ministrowi ekspertyzę prawną dotyczącą konieczności notyfikowania przepisów ww. projektu Komisji Europejskiej.

Zgodnie z wnioskami przedstawionymi w opinii, zawarte w projekcie obywatelskim rozwiązania, w szczególności odnoszące się do funkcjonowania sklepów i platform



internetowych, stanowią przepisy techniczne - przepisy (zasady) dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego, które, stosownie do prawa europejskiego i polskiego, podlegają obowiązkowi zgłoszenia Komisji Europejskiej.

Podkreślenia wymaga, że na możliwą konieczność notyfikacji Komisji Europejskiej przepisów projektu uwagę zwracał także Rząd RP w przygotowanym „Stanowisku Rządu do obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk nr 870)”.

Jednocześnie wskazać należy na potencjalne konsekwencje za brak wdrożenia zaproponowanych w projekcie rozwiązań bez wymaganej notyfikacji. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, naruszenie przez państwo członkowskie obowiązku notyfikacji stanowi poważne uchybienie proceduralne, które skutkuje brakiem możliwości stosowania nienotyfikowanych przepisów technicznych przez sądy krajowe. Niezależnie od tego naruszenie przez Polskę zobowiązań traktatowych może wiązać się z wszczęciem przez Komisję Europejską postępowania, które zakończyć się może nałożeniem potencjalnych sankcji finansowych.

Podsumowując - w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji wynikających z naruszenia obowiązku notyfikacji aktów prawnych zawierających przepisy techniczne uzasadnionym wydaje się rozważenie zgłoszenia rozwiązań zawartych w projekcie Komisji Europejskiej.

Wyrażam nadzieję, że przekazane przez Polską Radę Centrów Handlowych stanowisko a także załączona ekspertyza sprawią, iż Pan Minister podzieli nasze stanowisko o konieczności notyfikacji przepisów zawartych w projekcie.

Dyrektor Generalny
Członek Zarządu

Radosław Knap
Radosław Knap

Do: Radosław Knap, Dyrektor Generalny Polskiej Rady Centrów Handlowych.

Od: Filip Łukaszewicz, adwokat.

Data: 27 października 2017 r.

Dot.: konieczności notyfikacji Komisji Europejskiej przepisów obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (druk sejmowy nr 870).

EKSPERTYZA PRAWNA

I. WPROWADZENIE.

- Podstawowym celem przedmiotowej analizy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (druk sejmowy nr 870) zachodzi konieczność jego notyfikacji Komisji Europejskiej.
- Rozpatrzenie powyżej wskazanego zagadnienia wydaje się niezbędne w kontekście prowadzonych obecnie prac legislacyjnych nad wprowadzeniem rozwiązań prawnych ograniczających handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedzielę, święta oraz w niektóre inne dni.
- Obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (dalej jako: „projekt”) jest wynikiem inicjatywy ustawodawczej zgłoszonej przez **Komitet Inicjatywy Ustawodawczej Ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele** (dalej jako: „projektodawca”). Projekt został wniesiony do Sejmu w dniu 2 listopada 2016 r., a obecnie został skierowany do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, gdzie następnie zdecydowano o jego przekazaniu do Podkomisji stałej do spraw rynku pracy. W wyniku prac parlamentarnych w Podkomisji stałej do spraw rynku pracy w projekcie wprowadzono szereg zmian, zarówno o charakterze merytorycznym, jak i legislacyjnym.

- Mając na uwadze charakter zmian zaproponowanych w projekcie, a także ich niewątpliwy wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki, **niezbędnym jest przeanalizowanie konieczności zgłoszenia przepisów projektu Komisji Europejskiej w ramach procedur notyfikacyjnych.**
- Tytułem wprowadzenia wskazać należy, że **notyfikacji instytucjom unijnym podlegają akty prawne, które:**
 - zawierają tzw. **przepisy techniczne**, w tym także akty prawne **wyłączające stosowanie zasady swobodnego przepływu towarów**;
 - określają plany przyznania lub zmiany udzielanej **pomocy publicznej**;
 - zawierają rozwiązania prawne **odbiegające od regulacji unijnych**;
 - regulują materię wchodzącą w zakres kompetencji **Europejskiego Banku Centralnego**.
- **Wstępna analiza rozwiązań prawnych zaproponowanych przez projektodawcę prowadzi do wniosku, że projekt może zawierać przepisy techniczne, w przypadku których niezbędna jest ich notyfikacja Komisji Europejskiej.**
- Poza samym rozstrzygnięciem o ewentualnej konieczności notyfikacji przepisów projektu instytucjom unijnym zasadne wydaje się także omówienie kwestii związanych z:
 - **wyznaczeniem organu właściwego do dokonania notyfikacji projektu**;
 - **etapem prac legislacyjnych, na którym najpóźniej przepisy projektu powinny zostać notyfikowane.**

- W celu dokonania pełnej i kompleksowej analizy omawianego zagadnienia i odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie, niezbędne wydaje się omówienie samego **projektu**, a także następujących źródeł prawa odnoszących się do obowiązku notyfikacji przez państwa członkowskie projektów aktów prawnych zawierających przepisy techniczne:

- dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego;

oraz:

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.
- Poza rozstrzygnięciem kwestii konieczności bądź nie notyfikacji Komisji Europejskiej przepisów projektu, elementem przedmiotowej analizy jest również **wskazanie** możliwych konsekwencji wynikających z niedochowania przez krajowe organy administracji publicznej obowiązku przekazania Komisji Europejskiej przepisów projektu.

II. ANALIZA ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH ZAPROPONOWANYCH W PROJEKCIE.

- Dla prawidłowej oceny konieczności notyfikacji przepisów projektu Komisji Europejskiej niezbędne jest szczegółowe przeanalizowanie rozwiązań prawnych zaproponowanych przez projektodawcę.
- Podkreślenia wymaga, że przedmiotem analizy w niniejszej ekspertyzie jest obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (druk sejmowy nr 870) w wersji przyjętej przez Podkomisję stałą do spraw rynku pracy.
- Zasadniczym celem projektu jest określenie zasad dotyczących ograniczenia handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni (Wigilia Bożego Narodzenia, Wielka Sobota).
- Istotną regulacją wskazaną w projekcie jest **wprowadzenie zakazu handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem, a także powierzania pracownikom lub zatrudnionym wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta w placówkach handlowych.**
- W rozumieniu projektowanej ustawy, placówką handlową są obiekty, w których jest prowadzony handel oraz są wykonywane czynności związane z handlem, w szczególności: sklepy, stoiska, stragany, hurtownie, składy węgla, składy materiałów budowlanych, domy towarowe, domy wysyłkowe, biura zbytu, jak również platformy i sklepy internetowe, jeżeli w takich placówkach praca jest wykonywana przez pracowników lub zatrudnionych.
- Co istotne, projekt zawiera przepisy konkretyzujące główną zasadę dotyczącą całkowitego ograniczenia handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni. **Zakaz ten bowiem nie obowiązuje w:**

- dwie kolejne niedziele poprzedzające pierwszy dzień Bożego Narodzenia,
 - niedzielę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy,
 - drugą i czwartą niedzielę każdego miesiąca kalendarzowego.
- Ponadto, proponowane jest wprowadzenie szczegółowych regulacji odnoszących się do możliwości handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem, a także powierzania pracownikom lub zatrudnionym wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w dniu **24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy** w placówkach handlowych. **Postuluje się, aby ogólny zakaz handlu oraz wykonywania czynności handlowych obowiązywał w te dni od godziny 14:00.**
- Istotnym elementem komentowanego projektu jest **zamknięty katalog podmiotów, których ustanowiona w projekcie zasada odnosząca się do ograniczenia handlu w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni, nie dotyczy.** Na etapie prac parlamentarnych w Podkomisji stałej do spraw rynku pracy pierwotnie wskazana przez projektodawcę lista podmiotów została rozszerzona i obecnie wymienia między innymi:
- apteki i punkty apteczne;
 - placówki handlowe, których przeważająca działalność polega na **sprzedaży pamiątek, upominków i dewocjonałów;**
 - placówki handlowe, których przeważająca działalność polega na **sprzedaży prasy, biletów komunikacji miejskiej, wyrobów tytoniowych, kuponów gier losowych i zakładów wzajemnych;**
 - placówki handlowe organizowane wyłącznie na **potrzeby festynów, jarmarków i innych imprez okolicznościowych, tematycznych lub sportowo-rekreacyjnych,** także gdy są one zlokalizowane w halach targowych;
 - strefy wolnocłowe;
 - jednostki penitencjarne;

- sklepy internetowe i platformy internetowe, jeżeli sprzedaż ma charakter zautomatyzowany;
 - sprzedaż towarów z automatów;
 - rolniczy handel detaliczny;
 - placówki handlowe, w których handel jest prowadzony przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną, wyłącznie osobiście i we własnym imieniu.
- Kwestią wartą odnotowania jest również to, że projekt zawiera również **szereg przepisów wprowadzających sankcje za naruszenie ustanowionej zasady ograniczającej handel w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni**. Proponuje się wprowadzenie między innymi następujących środków represyjnych:
- **kary grzywny w wysokości od 1000 do 100 000 zł** dla osoby powierzającej wykonywanie handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele, święta oraz po godzinie 14:00 w dniu 24 grudnia lub w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy;
 - **kary grzywny oraz kary ograniczenia wolności** za złośliwe lub uporczywe naruszenie przepisów o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni.
- Projekt zakłada także **rozszerzenie uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy o czynności związane z kontrolą przestrzegania przez przedsiębiorców projektowanych przepisów**, w szczególności zasady ograniczającej handel w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni.
- Abstrahując w tym miejscu od oceny zasadności i celowości projektowanych rozwiązań, wskazać należy, że proponowane regulacje swoim zasięgiem obejmą szereg podmiotów - nie tylko przedsiębiorców, ale także konsumentów. Co istotne, **wprowadzenie postulowanych przepisów wpłynie także na świadczenie usług oraz dystrybucję towarów, co do których projekt znajdzie zastosowanie**.

III. KONIECZNOŚĆ NOTYFIKACJI PRZEPISÓW PROJEKTU.

- Analizując konieczność notyfikacji instytucjom unijnym rozwiązań zawartych w projekcie, należy mieć na uwadze zarówno przepisy krajowe odnoszące się do funkcjonowania systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, jak i przepisy prawa unijnego nakładające na państwa członkowskie obowiązek informowania Komisji Europejskiej o prowadzonych pracach legislacyjnych.

A. REGULACJE OBOWIĄZUJĄCE NA POZIOMIE UNIJNYM.

- Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z notyfikacją przez państwa członkowskie projektów aktów prawnych jest **dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego** (dalej jako: „dyrektywa” lub „dyrektywa 2015/1535”).
- Dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie obowiązek niezwłocznego przekazywania Komisji Europejskiej wszelkich projektów przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy oraz uzasadnienie konieczności przyjęcia takich przepisów technicznych, jeżeli uzasadnienie to nie zostało wyraźnie ujęte w projekcie.
- Akt ten definiuje także – istotne na gruncie przedmiotowej opinii – pojęcie przepisów technicznych.

- Zgodnie z dyrektywą 2015/1535, przepisy techniczne oznaczają specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de jure* lub *de facto*, w przypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usług, ustanowienia operatora usług lub korzystania w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich – z wyjątkiem przypadków wskazanych przez ustawodawcę unijnego – zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzenia do obrotu lub stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług.
- Konkretyzację przywołanej powyżej definicji stanowią wskazane w dyrektywie elementy, które obejmuje pojęcie przepisów technicznych. Wskazać w tym miejscu należy, w szczególności, na:
 - przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne państwa członkowskiego, które odnoszą się do specyfikacji technicznych bądź innych wymagań lub zasad dotyczących usług, bądź też do kodeksów zawodowych lub kodeksów postępowania, które z kolei odnoszą się do specyfikacji technicznych bądź do innych wymogów lub zasad dotyczących usług, zgodność z którymi pociąga za sobą domniemanie zgodności ze zobowiązaniami nałożonymi przez wspomniane przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.
- Dyrektywa wskazuje również znaczenie pojęcia **usług** oraz **zasad dotyczących usług**:
 - w rozumieniu dyrektywy 2015/1535 **termin usługa oznacza każdą usługę społeczeństwa informacyjnego, to znaczy każdą usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy;**
 - aby dane świadczenie mogło zostać uznane za usługę w rozumieniu dyrektywy, niezbędne jest aby:

- usługa była świadczona **bez równoczesnej obecności stron** („na odległość”);
- usługa była **wysyłana i odbierana w miejscu przeznaczenia za pomocą sprzętu elektronicznego do przetwarzania oraz przechowywania danych**, i która jest całkowicie przysłana, kierowana i otrzymywana za pomocą **kabla, fal radiowych, środków optycznych lub innych środków elektromagnetycznych** („drogą elektroniczną”);
- usługa świadczona była **poprzez przesyłanie danych na indywidualne żądanie** („na indywidualne żądanie odbiorcy”);
- akt ten wskazuje także przykładowy katalog świadczeń, które stanowią usługę w rozumieniu dyrektywy, np. rezerwacja biletu lotniczego w biurze podróży przy fizycznej obecności klienta za pomocą sieci komputerowej, czy też udostępnienie gier elektronicznych w salonie przy fizycznej obecności użytkownika;
- usługami w rozumieniu dyrektywy nie są natomiast takie świadczenia jak: usługi telefonii głosowej, usługi świadczone przez telefonię głosową lub telefaksem, czy też telefoniczne/telefaksowe porady prawne;
- tymczasem, **zasadą dotyczącą usług w rozumieniu dyrektywy jest wymóg ogólny odnoszący się do podejmowania i wykonywania działalności usługowych, w szczególności przepisy dotyczące dostawy usług, usług i odbiorców usług, z wyjątkiem zasad, które nie odnoszą się do usług wskazanych przez unijnego ustawodawcę:**
 - jednocześnie dyrektywa wskazuje, że zasada ta traktowana jest jako szczególnie odnosząca się do usług społeczeństwa informacyjnego, w przypadku gdy, biorąc pod uwagę jej uzasadnienie i część operacyjną, celem szczególnym i celem jej wszystkich lub pojedynczych przepisów jest

regulacja tych usług w sposób precyzyjny i ujęty celowo; a także, że zasada nie jest traktowana jako szczególnie odnosząca się do usług społeczeństwa informacyjnego, jeżeli odnosi się do tych usług wyłącznie w sposób dorozumiany lub marginalny.

- Przedmiotem regulacji dyrektywy 2015/1535 jest także **postępowanie w sprawie notyfikacji przepisów technicznych**. Unijny ustawodawca określił następujące zasady procedowania w tych sprawach:

- państwa członkowskie są zobowiązane do **niezwłocznego przekazywania Komisji Europejskiej projektów przepisów technicznych**;
- przekazanie powinno nastąpić z **odpowiednim wyprzedzeniem**, a jeżeli zasada ta nie została dochowana, państwa członkowskie jednocześnie przekazują także **tekst podstawowych przepisów prawnych lub innych regulacji, zasadniczo i bezpośrednio związanych z przepisami technicznymi**;
- **ponownej notyfikacji podlega także notyfikowany uprzednio projekt, w którym dokonano zmian** wpływających na zakres jego zastosowania, skracających przewidziany harmonogram wdrożenia, dodających więcej specyfikacji lub wymagań lub zaostrzających wymagania;
- Komisja Europejska niezwłocznie informuje państwa członkowskie o projekcie przepisów technicznych i wszelkich dokumentach, które zostały jej przekazane;
- Komisji Europejskiej oraz państwom członkowskim przysługuje uprawnienie do zgłaszania państwu członkowskiemu notyfikującemu projekt **uwag** – państwo członkowskie powinno uwzględnić te uwagi tak dalece, jak to jest możliwe w kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych;
- obowiązek notyfikacji wiąże się z **koniecznością odroczenia przyjęcia przepisów technicznych o co najmniej trzy miesiące**, począwszy od daty otrzymania przez Komisję Europejską informacji od państwa członkowskiego;

- **maksymalny okres wstrzymania prac legislacyjnych** nad projektem zawierającym przepisy techniczne (tzw. *standstill*) **wynosi 18 miesięcy;**
- przepisów dotyczących odroczenia przyjęcia projektowanych rozwiązań **nie stosuje się, gdy:**
 - z nagłych powodów, spowodowanych przez poważne i nieprzewidziane okoliczności odnoszące się do **ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, ochrony zwierząt lub roślin** oraz, w stosunku do zasad dotyczących usług, również do **porządku publicznego**, państwo członkowskie jest zobowiązane przygotować przepisy techniczne w bardzo krótkim czasie, w celu ich natychmiastowego przyjęcia i wprowadzenia w życie bez możliwości jakichkolwiek konsultacji,
 - z nagłych powodów, spowodowanych przez poważne okoliczności odnoszące się do **ochrony bezpieczeństwa i integralności systemu finansowego**, w szczególności ochrony deponentów, inwestorów i osób ubezpieczonych, państwo członkowskie jest zobowiązane natychmiast przyjąć i wprowadzić w życie przepisy w sprawie usług finansowych.
- Przepisów dyrektywy dotyczących zarówno obowiązku notyfikacji projektów aktów prawnych, jak i sposobu postępowania w tych sprawach, **nie stosuje się także do tych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich lub dobrowolnych porozumień, dzięki którym państwa członkowskie:**
 - **przestrzegają wiążących aktów prawnych Unii Europejskiej**, które skutkują przyjęciem wspólnych specyfikacji technicznych lub zasad dotyczących usług w Unii;
 - wypełniają **zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych**, które skutkują przyjęciem wspólnych specyfikacji technicznych lub zasad dotyczących usług w Unii Europejskiej;

- stosują **klauzule bezpieczeństwa** wprowadzone przez wiążące akty prawne Unii Europejskiej;
 - ograniczają się do **wykonania orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**;
 - ograniczają się do wprowadzenia zmiany przepisów technicznych zgodnie z **wnioskiem Komisji Europejskiej** zmierzającym do usunięcia przeszkód w handlu lub, w przypadku zasad dotyczących usług, w swobodnym przepływie usług lub w swobodzie przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych w dziedzinie usług;
 - nie utrudniają one **swobodnego przepływu towarów**.
- Analiza przepisów dyrektywy 2015/1535 pozwala na sformułowanie stwierdzenia, że **projekt zawiera przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy, a zatem może podlegać notyfikacji Komisji Europejskiej**.
 - W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że rozwiązania wskazane w projekcie odnoszą się do usług społeczeństwa informacyjnego, o których mowa w dyrektywie 2015/1535. Zgodnie bowiem z art. 6 pkt 18 projektu, **zakaz ograniczenia handlu w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni nie obowiązuje w sklepach internetowych i na platformach internetowych, jeżeli sprzedaż ma charakter zautomatyzowany**.
 - Wskazać także należy, że sama **Komisja Europejska uznała, że funkcjonowanie sklepów internetowych i platform internetowych jest przejawem usług społeczeństwa informacyjnego, które obejmują m.in. sprzedaż on-line różnych produktów, dostarczanie informacji gospodarczych lub finansowych, a także bankowość internetową¹**.

¹ COM(2003) 702: Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee – First Report on the application of Directive 2000/31/EC of the European

- Podkreślenia wymaga, że jakkolwiek art. 6 pkt 18 projektu niejako wyłącza spod zakresu zastosowania zakaz handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem, a także powierzenia pracownikom lub zatrudnionym wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni w sklepach internetowych i na platformach internetowych, jeżeli sprzedaż ma charakter zautomatyzowany, to jednak **ogólne ograniczenie handlu we wskazane w projekcie dni odnosi się do innych niż wskazanych w projekcie sklepów internetowych i platform internetowych**. Zgodnie bowiem z projektem, platformy i sklepy internetowe, w których praca wykonywana jest przez pracowników lub zatrudnionych stanowią placówki handlowe, co do których projektowane regulacje **znajdą zastosowanie**.
- Na marginesie należy wskazać, że skierowany do Sejmu projekt – przed dokonaniem zmian na etapie prac w Podkomisji stałej do spraw rynku pracy – wskazywał jako „odstępstwo” od zakazu handlu w niedziele handel i wykonywanie innych czynności sprzedażowych **na platformach i portalach internetowych świadczących usługi w zakresie sprzedaży towarów, które nie powstały w efekcie działalności produkcyjnej**. Oznacza to, że przyjęta przez Podkomisję stałą do spraw rynku pracy zmiana dotycząca zastosowania przepisów projektu do działalności sklepów internetowych i platform internetowych skutkuje znacznym ograniczeniem zakresu zastosowania tego przepisu, co w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia katalogu podmiotów, co do których ograniczenie handlu w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni nie znajdzie zastosowania.
- Uwzględniając wskazane powyżej okoliczności, regulację odnoszącą się do działalności sklepów i platform internetowych **można zakwalifikować jako przepis techniczny – w rozumieniu dyrektywy – obejmujący zasady dotyczące usług z następujących względów:**

Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market, s. 3, 4.

- po pierwsze – wykonywanie usług w sklepach handlowych i na platformach internetowych zasadniczo odbywa się na „na odległość”, a zatem bez jednoczesnej obecności stron;
 - po drugie – usługi świadczone za pośrednictwem sklepów i platform handlowych wysyłane są i odbierane w miejscu przeznaczenia za pomocą sprzętu elektronicznego do przetwarzania oraz przechowywania danych (drogą elektroniczną);
 - po trzecie – dane przesyłane są użytkownikom korzystającym z działalności sklepów i platform internetowych na ich indywidualne żądanie.
- Mając na uwadze powyższe, uzasadnione jest stwierdzenie, że przepisy projektu ograniczające pośrednio lub bezpośrednio funkcjonowanie sklepów i platform internetowych w ten sposób, że może odnosić się do nich ograniczenie handlu w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni, stanowią przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 2015/1535.
 - Co istotne, w przedmiotowym stanie faktycznym nie zachodzą przesłanki wyłączenia obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej. Wskazane w projekcie rozwiązania bowiem ani nie przyczynią się do przestrzegania wiążących aktów prawnych Unii Europejskiej, ani też nie wypełniają zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych.
 - Konkludując analizę rozwiązań zawartych w dyrektywie 2015/1535, podnieść należy, że projekt zawiera przepisy techniczne – zasady dotyczące usług w rozumieniu tej dyrektywy, a zatem – uwzględniając brak przesłanek wyłączających jej zastosowanie – zachodzi konieczność notyfikacji tych przepisów Komisji Europejskiej.

B. REGULACJE KRAJOWE.

- Wprawdzie dyrektywa 2015/1535 nie została implementowana do polskiego porządku prawnego, to jednak uwzględniając jej ujednolicający charakter, stwierdzić należy, że większość ze wskazanych przez nią rozwiązań wprowadzonych zostało do krajowego obrotu prawnego wraz z transpozycją dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących społeczeństwa informacyjnego (dalej jako: „**dyrektywa 98/34/WE**”).
- W efekcie implementacji dyrektywy 98/34/WE uchwalona została ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji, która zawiera delegację ustawową do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego sposób funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Na tej podstawie wydane zostało **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych** (dalej jako: „**rozporządzenie w sprawie systemu notyfikacji**” lub „**rozporządzenie**”).
- Podstawową zasadą wskazaną w tym rozporządzeniu jest **obowiązek notyfikacji aktów prawnych zawierających przepisy techniczne, w tym także przepisy dotyczące usług**. Jakkolwiek przyjęte w rozporządzeniu pojęcia są zbieżne z tymi wskazanymi w dyrektywie 2015/1535, to jednak wskazać należy na następujące definicje legalne:
 - poprzez **przepis techniczny** należy rozumieć: **specyfikacje techniczne, inne wymagania, przepisy dotyczące usług, regulacje wprowadzające zakaz produkcji, przywozu lub wprowadzania produktu do obrotu, świadczenia usług lub prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług oraz regulacje pośrednio ograniczające wprowadzenie do obrotu produktów, świadczenie usług lub prowadzenie działalności polegającej na świadczeniu usług;**

- zgodnie z rozporządzeniem, usługą jest usługa w ramach społeczeństwa informacyjnego, świadczona za wynagrodzeniem, bez równoczesnej obecności stron (na odległość), poprzez przesyłanie danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłaną pierwotnie i otrzymywaną w miejscu przeznaczenia za pomocą sprzętu do elektronicznego przesyłania i przechowywania danych, wyłącznie z kompresją cyfrową, która jest w całości przesyłana, kierowana i otrzymywana za pomocą kabla, drogą radiową, przy użyciu środków optycznych lub innych środków elektromagnetycznych (drogą elektroniczną);
- przepisem dotyczącym usług – w rozumieniu rozporządzenia w sprawie systemu notyfikacji – jest natomiast przepis określający wymagania dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług, a w szczególności dotyczący świadczących je osób, samych usług lub ich odbiorców, jeżeli z treści przepisu wynika, że celem jego wydania jest bezpośrednio uregulowanie tych usług.
- Rozporządzenie wskazuje, że akty prawne zawierające przepisy techniczne notyfikuje koordynator krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Doprecyzowano także, że notyfikacja polega na przekazaniu Komisji Europejskiej projektów aktów prawnych oraz dokumentów takich jak szczegółowo uzasadnienie potrzeby wydania danego przepisu technicznego, akt prawny upoważniający do wydania notyfikowanego aktu lub inny akt prawny, jeżeli jest to niezbędne do prawidłowej oceny skutków przepisu technicznego oraz informacje dotyczące substancji lub preparatów – w przypadku ograniczeń dotyczących substancji lub preparatów chemicznych ze względu na ochronę zdrowia, ochronę konsumentów albo ochronę środowiska.
- Koordynatorem krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych jest minister właściwy do spraw gospodarki.

- Ponadto, ustawodawca wprowadził zasady dotyczące przebiegu samego procesu notyfikacji. Zgodnie z rozporządzeniem, **postępowanie notyfikacyjne może trwać – podobnie jak to zostało określone w dyrektywie 2015/1535 – od 3 do 18 miesięcy, w zależności od uwag i stanowisk samej Komisji Europejskiej oraz innych państw członkowskich.**
- Co istotne, rozporządzenie również zawiera przepisy dotyczące **ponownej notyfikacji w sytuacji, w której do projektu aktu prawnego zawierającego przepisy techniczne wprowadzone zostały istotne zmiany, a w szczególności dodano lub zaostrzono specyfikacje techniczne lub inne wymagania albo przyspieszono termin ich wprowadzenia.**
- Rozporządzenie zawiera także przepisy wyłączające zastosowanie wskazanego trybu notyfikacji, które są tożsame z przepisami dyrektywy. Są to następujące okoliczności:
 - zaistnienie nagłej i nieprzewidywanej konieczności niezwłocznego wydania aktu prawnego w celu ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, ochrony zwierząt lub roślin oraz – w przypadku przepisów dotyczących usług – w celu zapewnienia porządku publicznego, w szczególności ochrony nieletnich;
 - zaistnienie konieczności niezwłocznego wydania aktu prawnego w przypadku istotnych i nieprzewidzianych okoliczności odnoszących się do ochrony bezpieczeństwa i spójności systemu finansowego, w szczególności ochrony depozytariuszy, inwestorów i osób ubezpieczonych.
- Przepisy projektu, w szczególności odnoszące się do zakazu handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni w odniesieniu do sklepów i platform internetowych innych niż te, w których sprzedaż ma charakter zautomatyzowany, **stanowią zatem przepisy techniczne – przepisy dotyczące usług w rozumieniu tego rozporządzenia.**

- Zaproponowane przez projektodawcę rozwiązania, w szczególności dotyczące działalności sklepów i platform internetowych nieobjętych wyłączeniem spod zakazu handlu w niedziele i święta, odnoszą się bowiem bezpośrednio do świadczonych – za pomocą sklepów i platform internetowych – usług.
- Co istotne, również w odniesieniu do regulacji zawartych w rozporządzeniu w sprawie systemu notyfikacji **wydają się nie zachodzić przesłanki wyłączające obowiązek notyfikacji przepisów Komisji Europejskiej**. W szczególności bowiem **nie jest to akt prawny**:
 - regulujący **usługi telekomunikacyjne oraz usługi finansowe** objęte zakresem regulacji prawa unijnego;
 - dotyczący **finansowych rynków regulowanych**;
 - odnoszący się do **nadawania programów telewizyjnych** objętych zakresem regulacji prawa unijnego oraz **nadawania programów radiowych**.
- Zaznaczenia jednocześnie wymaga, że **na ewentualną konieczność notyfikacji przepisów projektu Komisji Europejskiej wskazywał także Rząd w zaprezentowanym „Stanowisku Rządu do obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk nr 870)”**. Jak trafnie zauważono w tym dokumencie – „Proponowany zakaz sprzedaży w sklepach internetowych może zostać uznany za zasadę dotyczącą usług społeczeństwa informacyjnego, dlatego też konieczna byłaby notyfikacja projektu zgodnie z wymogami dyrektywy 2015/1535 ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego”. Podkreślić jednocześnie należy, że **zaprezentowane stanowisko odnosiło się do pierwotnej treści projektu, który obejmował – w zakresie zakazu handlu oraz wykonywania innych czynności sprzedażowych – znacznie węższy krąg podmiotów niż obecna wersja projektu** (wówczas zakazem handlu w niedziele objęte były bowiem platformy i portale internetowe inne niż te świadczące usługi w zakresie sprzedaży towarów, które nie powstały w efekcie działalności produkcyjnej).

- Warto w tym miejscu wskazać, że problem związany z notyfikacją przepisów technicznych Komisji Europejskiej wystąpił przy okazji procedowania nowelizacji ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. W przedmiotowej sprawie, w której wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, stwierdzono, że przepisy odnoszące się do ograniczenia możliwości prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią przepisy techniczne w rozumieniu obowiązującej wówczas dyrektywy 98/34/WE, a zatem podlegają obowiązkowi notyfikacji.
- Mając na uwadze powyższe okoliczności, należy stwierdzić, że również według obowiązujących norm prawa krajowego przepisy projektu – jako zawierającego przepisy techniczne, w szczególności przepisy odnoszące się do usług – podlegają obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej.
- Tytułem podsumowania wskazać należy, że zarówno na gruncie przepisów prawa unijnego, jak i obowiązujących regulacji krajowych przepisy projektu, które odnoszą się do działalności sklepów internetowych i platform internetowych, podlegają obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej.

IV. PROCEDURA NOTYFIKACJI PROJEKTU.

- Analiza przepisów prawa unijnego i prawa krajowa prowadzi do wniosku, że projekt zawiera – podlegające notyfikacji – przepisy techniczne, w szczególności w zakresie odnoszącym się do działalności sklepów i platform internetowych. Jak wynika bowiem z treści omówionych aktów, tego rodzaju działalność jest przejawem usług społeczeństwa informacyjnego, do których zasadniczo odnosi się bezwzględny obowiązek notyfikacji.
- Niemniej jednak, poza samym rozstrzygnięciem o konieczności notyfikacji Komisji Europejskiej rozwiązań zawartych w projekcie, analizy wymagają następujące zagadnienia:
 - wskazanie organu właściwego do dokonania notyfikacji przepisów obywatelskiego projektu ustawy;
 - a także:
 - określenie etapu prac legislacyjnych, na którym najpóźniej powinna nastąpić notyfikacja przepisów projektu.

A. ORGAN WŁAŚCIWY DO DOKONANIA NOTYFIKACJI PROJEKTU.

- Projekt, będący podstawą przedmiotowych rozważań, został złożony do Sejmu w trybie przewidzianym w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP, a także art. 32 ust. 1 wersja 5 Regulaminu Sejmu. Oznacza to, że projekt ten został złożony przez co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.
- Obywatelski charakter projektu ustawy wpływa także na określenie organu właściwego do dokonania notyfikacji.
- Analizując organ właściwy do dokonania notyfikacji projektu, należy zwrócić uwagę na katalog podmiotów uczestniczących w tym procesie. Rozporządzenie to stanowi, że w krajowym systemie notyfikacji uczestniczą:
 - koordynator krajowego systemu notyfikacji,
 - ministrowie, oraz
 - Polski Komitet Normalizacyjny.
- Powyższa regulacja zatem w żaden sposób nie odnosi się do sytuacji, w której notyfikacji podlegają przepisy obywatelskiego projektu ustawy zgłoszonego do Sejmu. Jakkolwiek uzasadnione wydaje się być stwierdzenie, że to minister właściwy do spraw gospodarki jako koordynator krajowego systemu notyfikacji będzie organem właściwym do przekazania Komisji Europejskiej informacji o projektowanych rozwiązaniach, to jednak wskazać należy, że odpowiednie uprawnienia w zakresie notyfikacji obywatelskiego projektu ustawy powinny przysługiwać także Marszałkowi Sejmu – jako „gospodarzowi” procesu legislacyjnego w Sejmie.
- Zaprezentowane powyżej stanowisko wydaje się dodatkowo potwierdzać treść art. 10 ust. 1 pkt 10a Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym **Marszałek Sejmu prowadzi sprawy**

z zakresu stosunków Sejmu z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej.

- Podnieść jednocześnie należy, że na rolę Marszałka Sejmu w procesie notyfikacji Komisji Europejskiej projektów aktów prawnych zwracało uwagę Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w jednej ze swoich opinii dotyczącej obowiązku notyfikacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2997).
- Jako że dokonanie czynności notyfikacyjnych – wykonywanych co prawda przy udziale koordynatora krajowego systemu notyfikacji – wynika bezpośrednio z obowiązków nałożonych na państwa członkowskie przez akty prawa unijnego, to zasadne wydaje się stwierdzenie, że **czynności merytoryczne związane z dokonaniem notyfikacji obywatelskiego projektu ustawy powinny pozostawać w gestii Marszałka Sejmu, zaś sama procedura związana z przekazaniem notyfikacji Komisji Europejskiej należy do krajowego koordynatora systemu notyfikacji, tj. ministra właściwego do spraw gospodarki.**
- Marszałek Sejmu zatem powinien przygotować zarówno w wersji elektronicznej (w oparciu o dostępny formularz notyfikacyjny²), jak i papierowej, **treść zgłoszenia**, a następnie przekazać ją ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, do którego zadań należy przekazywanie notyfikacji Komisji Europejskiej.

² Formularz dostępny jest pod adresem: https://www.mr.gov.pl/media/31700/eFormA_pl.pdf.

B. ETAP PRAC LEGISLACYJNYCH, NA KTÓRYM POWINNA NASTĄPIĆ NOTYFIKACJA PROJEKTU.

- Kwestią równie istotną, co wskazanie organu właściwego do dokonania notyfikacji przepisów projektu, jest wyznaczenie etapu prac legislacyjnych, na którym Komisja Europejska najpóźniej powinna otrzymać informacje o prowadzonych pracach legislacyjnych nad projektem.
- Zarówno dyrektywa 2015/1535, jak i rozporządzenie w sprawie funkcjonowania systemu notyfikacji wyróżnia dwa rodzaje notyfikacji przepisów technicznych:
 - **notyfikację pierwotną**, która powinna zostać dokonana niezwłocznie po rozpoczęciu prac legislacyjnych³;
 - oraz:
 - **notyfikację wtórną**, która obejmuje przekazanie Komisji Europejskiej informacji o wprowadzeniu do projektu zmian polegających m.in. na dodaniu lub zastrzeżeniu specyfikacji lub przyspieszeniu terminu wprowadzenia przepisów technicznych.
- Wydaje się zatem, że **projekt powinien zostać notyfikowany Komisji Europejskiej niezwłocznie po jego skierowaniu do Sejmu**. Rzecz jasna, samo dokonanie notyfikacji poprzedzone powinno być pogłębionymi analizami w zakresie konieczności bądź nie dokonania notyfikacji przepisów, a także przygotowaniem treści zgłoszenia, to jednak Komisja Europejska powinna zostać poinformowana o procedowanych rozwiązaniach na wstępnych etapach prac parlamentarnych.

³ Przykładowo, w odniesieniu do projektów aktów prawnych procedowanych przez Radę Ministrów, obowiązek notyfikacji powstaje po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów.

- Uwzględniając jednak charakter i dynamikę prac legislacyjnych w Sejmie, a także zasadniczą konieczność przekazania Komisji Europejskiej dodatkowych dokumentów związanych z projektem (m.in. jego uzasadnienie), uzasadnione jest stwierdzenie, że **pierwotna notyfikacja projektu powinna nastąpić najpóźniej przed drugim czytaniem w Sejmie⁴, tj. po zakończeniu prac nad projektem w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.**
- Wydaje się, że również w odniesieniu do projektów obywatelskich celowe byłoby zgłoszenie Komisji Europejskiej informacji o proponowanych przepisach technicznych najpóźniej przed drugim czytaniem w Sejmie. Takie rozwiązanie bowiem umożliwia odpowiednie dostosowanie – zarówno pod kątem merytorycznym, jak i legislacyjnym – projektu zgłoszonego przez obywateli na etapie prac w komisjach sejmowych, podkomisjach lub na posiedzeniu plenarnym.

⁴ Podobne stanowisko zaprezentowane zostało w „Opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu dotyczącej etapu postępowania ustawodawczego, na którym poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2997) powinien zostać notyfikowany Komisji Europejskiej.

V. KONSEKWENCJE NARUSZENIA OBOWIĄZKU NOTYFIKACJI KOMISJI EUROPEJSKIEJ PRZEPISÓW PROJEKTU.

- Kwestią wartą omówienia są również ewentualne **konsekwencje wynikające z niedochowania przez państwo członkowskie obowiązku notyfikacji projektów aktów prawnych zawierających przepisy techniczne.**
- W pierwszym rzędzie wskazać należy, że zasadniczo akty prawne odnoszące się do obowiązku notyfikacji przepisów technicznych nie regulują kwestii odpowiedzialności państw członkowskich za niedopełnienie obowiązku poinformowania Komisji Europejskiej o prowadzonych pracach legislacyjnych. **Wszelkie stosowane w tym zakresie rozwiązania wynikają z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: „TSUE”), który już wielokrotnie, w tym także w odniesieniu do procedowanej w Polsce ustawy hazardowej, wypowiadał się w kwestii obowiązku notyfikacji przepisów technicznych.**
- Główny wniosek płynący z analizy orzeczeń TSUE odnoszących się do obowiązku notyfikacji przepisów technicznych stanowi stwierdzenie, że **uchybiecie obowiązkowi notyfikacji przepisów stanowi istotne uchybiecie proceduralne, które może doprowadzić do sytuacji, w której przepisy techniczne podlegające zgłoszeniu, nie będą mogły być stosowane przez sąd wobec podmiotów prywatnych** (por. motyw 43 wyroku TSUE z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-433/05).
- Wskazać w tym miejscu należy również na orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2014 r. w sprawie II K 55/14, w którym stwierdzono, że „konsekwencją braku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu norm i aktów prawnych (...) jest **niemożność stosowania i to nie tylko przez sądy norm prawnych, które nie zostały notyfikowane, a zostały zawarte w jednostkach redakcyjnych podlegających obowiązkowi notyfikacji**”.

- Naruszenie przez państwo członkowskie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych stanowi także **przejaw uchybienia zobowiązaniom Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** (dalej jako: „TFUE”). Zgodnie z art. 258 TFUE, jeżeli Komisja Europejska uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag. Jeżeli państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję Europejską, **może ona wnieść sprawę do TSUE**. Podkreślenia wymaga również, że prowadzone przez Komisję Europejską postępowanie w sprawie naruszenia przez państwo członkowskie zobowiązań traktatowych może wiązać się z nałożeniem na to państwo **sankcji finansowych**.
- Poza wskazanymi powyżej konsekwencjami: finansowymi, a także brakiem możliwości stosowania przez sądy krajowe przepisów technicznych, w stosunku do których uchybiono obowiązkowi notyfikacji, podnieść należy, że **brak notyfikacji przepisów projektu może także doprowadzić do sytuacji, w której podmioty prywatne objęte projektowanymi rozwiązaniami będą występować z roszczeniami odszkodowawczymi.**
- **Podnieść również należy, że w odniesieniu do obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, bez znaczenia pozostaje zgodność projektowanych rozwiązań z przepisami unijnego prawa materialnego. W braku notyfikacji bowiem istotne jest niedochowanie unijnej procedury notyfikacji aktów prawnych, nie zaś sama ich zawartość merytoryczna.**
- **Mając na względzie powyższe okoliczności, stwierdzić należy, że konsekwencje, jakie grożą za naruszenie obowiązku notyfikacji przepisów projektu są na tyle dotkliwe, że uzasadnione jest rozważenie zawiadomienia Komisji Europejskiej o prowadzonych obecnie pracach legislacyjnych nad projektem.**

VI. ODNIESIENIE DO OPINII BIURA ANALIZ SEJMOWYCH.

- Odniesić się w tym miejscu należy do przygotowanej przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu **opinii w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk 870) zawartego w sprawozdaniu podkomisji stałej do spraw rynku pracy z dnia 12 października 2017 r.** (sygn. BAS-WAPM-2100/17), w której to wskazano, że przepisy projektu odnoszące się do działalności sklepów i platform internetowych spełniają określoną w art. 1 ust. 1 lit. e dyrektywy 2015/1535 przesłankę, zgodnie z którą rozwiązania te nie stanowią zasady dotyczącej usług społeczeństwa informacyjne, bowiem nie odnoszą się do tych usług w sposób szczególny, a zatem nie podlegają notyfikacji Komisji Europejskiej.
- W pierwszej kolejności należy wskazać, iż przepis art. 1 ust. 1 lit. e dyrektywy stanowi, że zasada dotycząca usług traktowana jest jako szczególnie odnosząca się do społeczeństwa informacyjnego, w przypadku gdy, biorąc pod uwagę jej uzasadnienie i część operacyjną, celem szczególnym i celem jej wszystkich lub pojedynczych przepisów jest regulacja tych usług w sposób precyzyjny i ujęty celowo. Oznacza to zatem, że do prawidłowej oceny spełnienia bądź nie tej przesłanki niezbędna jest analiza wyłącznie przepisów odnoszących się do przepisów dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, nie zaś wszystkich regulacji zawartych w projekcie.
- Wbrew twierdzeniom Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że przepisy dotyczące funkcjonowania sklepów i platform internetowych odnoszą się do usług społeczeństwa informacyjnego wyłącznie w sposób dorozumiany i marginalny. Projekt reguluje usługi społeczeństwa informacyjnego (tutaj: działalność sklepów i platform internetowych) w sposób precyzyjny i ujęty celowo.

Zamierzeniem projektodawcy było bowiem wyraźne rozgraniczenie sklepów i platform internetowych, w których sprzedaż ma charakter zautomatyzowany, od tych, w których praca wykonywana jest przez pracowników lub zatrudnionych.

- Co więcej, projektowane rozwiązania wprost przewidują, że te sklepy i platformy internetowe, w których sprzedaż ma charakter zautomatyzowany nie podlegają ogólnemu zakazowi handlu w niedziele i święta ustanowionemu w art. 5 projektu, a zatem precyzyjnie i szczegółowo regulują sposób działania tych podmiotów.
- Nie można zatem stwierdzić, że regulacje zawarte w projekcie – dotyczące funkcjonowania sklepów i platform internetowych – odnoszą się do usług społeczeństwa informacyjnego w sposób dorożumiany lub marginalny. Regulują one bowiem istotę działalności tych podmiotów w sposób zasadniczy.
- Powyższe oznacza, że argumenty przedstawione przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w odniesieniu do konieczności notyfikacji przepisów projektu Komisji Europejskiej nie znajdują oparcia w przepisach i dopuszczalnej interpretacji dyrektywy.

VII. PODSUMOWANIE.

Tytułem podsumowania wskazać należy na następujące okoliczności:

- Zasadniczym celem projektu jest wprowadzenie zasad dotyczących ograniczenia handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedziele, święta oraz w niektóre inne dni (24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy).
- Omawiane regulacje dotyczą także kwestii związanych z funkcjonowaniem sklepów i platform internetowych. Zgodnie bowiem z projektem, zakaz handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta nie obowiązuje w sklepach internetowych i na platformach internetowych, jeżeli sprzedaż ma charakter zautomatyzowany. Oznacza to, że co prawda część z funkcjonujących obecnie sklepów i platform internetowych zostanie wyłączona spod ogólnej reguły odnoszącej się do ograniczenia handlu w niedziele i święta, to jednak zasada ta nadal znajdzie zastosowanie do innych – niż wskazane w projekcie – sklepów i platform internetowych.
- Powyższe rozwiązania, jako odnoszące się do usług społeczeństwa informacyjnego, stanowią przepisy techniczne – przepisy (zasady) dotyczące usług podlegające obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej.
- Przepisem technicznym bowiem w rozumieniu zarówno dyrektywy 2015/1535, jak i rozporządzenia w sprawie funkcjonowania systemu notyfikacji są bowiem **zasady dotyczące usług**. Tymczasem usługi definiowane są jako **usługi społeczeństwa informacyjnego świadczone za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie przedsiębiorcy**. Zarówno charakter działalności sklepów i platform internetowych, jak również i stanowisko Komisji Europejskiej potwierdza, że działalność takich podmiotów stanowi usługi społeczeństwa informacyjnego.

Prowadzi to zatem do sytuacji, w której przepisy projektu dotyczące sklepów i platform internetowych stanowiące przepisy techniczne w rozumieniu aktów prawnych regulujących obowiązek notyfikacji projektów aktów prawnych, podlegają zgłoszeniu Komisji Europejskiej.

- Zaznaczyć w tym miejscu należy, że również Rząd RP w wydanym „Stanowisku Rządu do obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk nr 870)” wskazywał na możliwą konieczność notyfikacji przepisów projektu w związku z proponowanym ograniczeniem handlu w niedziele i święta także w odniesieniu do sklepów internetowych.
- Należy również wskazać, że – w przypadku, w którym przepisy techniczne zawiera obywatelski projekt ustawy skierowanej do Sejmu – **organem właściwym do przygotowania treści notyfikacji jest Marszałek Sejmu, który - za pośrednictwem koordynatora krajowego systemu, czyli ministra właściwego do spraw gospodarki - przekazuje Komisji Europejskiej wymagane informacje i dokumenty.**
- Kwestią równie istotną jest także etap prac legislacyjnych, na którym projekt powinien najpóźniej zostać notyfikowany Komisji Europejskiej. Wydaje się, że w przypadku komentowanego projektu **dokonanie tych czynności powinno nastąpić przed drugim czytaniem w Sejmie, tj. po zakończeniu prac nad projektem w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.** Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwi bowiem przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu uwzględniającego zgłoszone na etapie prac w komisjach, podkomisjach lub na posiedzeniu plenarnym poprawki.
- Podkreślenia wymagają także **konsekwencje związane z niedopełnieniem przez państwo członkowskie obowiązku notyfikacji projektu.** Jakkolwiek skutki braku dokonania zgłoszenia projektu aktu prawnego zawierającego przepisy techniczne nie zostały określone w żadnym akcie prawnym, to jednak wynikają one z orzecznictwa TSUE w tym zakresie. Podkreślić w tym miejscu należy, że państwo członkowskie, nie notyfikując Komisji Europejskiej przepisów technicznych, naraża się na takie

konsekwencje jak: wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia obowiązków traktatowych, dolegliwe skutki finansowe. Co jednak najistotniejsze, nienotyfikowanie przepisów technicznych wyłącza możliwość zastosowania tych przepisów przez sądy krajowe.

- Nie sposób nie odnieść się także do stanowiska zaprezentowanego przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Podkreślenia wymaga, że przyjęta w przygotowanej opinii interpretacja pojęcia „zasady dotyczącej usług” w rozumieniu dyrektywy 2015/1535 jest nieprawidłowa. Charakter regulacji odnoszących się do usług społeczeństwa informacyjnego powinien być bowiem oceniany wyłącznie w odniesieniu do tych przepisów, nie zaś całej ustawy. Dlatego też, nieuzasadnione jest twierdzenie, że przepisy dotyczące funkcjonowania sklepów i platform internetowych odnoszą się w sposób dorozumiany lub marginalny do usług społeczeństwa informacyjnego uregulowanych w projekcie.
- Mając na uwadze powyższe okoliczności, a także uwzględniając możliwe następstwa wynikające z braku notyfikowania przepisów projektu, rekomendowane byłoby niezwłoczne zgłoszenie Komisji Europejskiej projektowanych rozwiązań.

W razie jakichkolwiek pytań lub wątpliwości – pozostajemy do dyspozycji.

Filip Łukaszewicz
adwokat

Nr wpisu: WAW/Adw/6497