

Szanowny Panie Marszałku! Odpowiadając na interpelację poseł Krystyny Kłosin oraz grupy posłów w sprawie wprowadzenia regulacji dotyczących powstawania dyskontów w miastach, przekazaną przy piśmie z dnia 4 grudnia 2014 r., znak: SPS-023-29729/14, przedstawiam następujące stanowisko przygotowane przy współpracy Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Porządek konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej zakłada oparcie gospodarki rynkowej na swobodzie działalności gospodarczej, która może być ograniczana jedynie w warunkach przewidzianych ustawą i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wszelkiego rodzaju ograniczenia tej swobody są wyjątkiem. Do aktów prawnych dopuszczających ograniczenia i umożliwiających ingerencję w funkcjonowanie rynku za pomocą środków administracyjnoprawnych należy m.in. ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.), która określa możliwości interwencji organu antymonopolowego (prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), w sytuacji gdy przedsiębiorcy podejmują działania o charakterze antykonkurencyjnym.

Prezes UOKiK ocenia również indywidualnie każdy zamiar koncentracji przedsiębiorców, także z udziałem sieci wielkopowierzchniowych, jeśli spełnione są przesłanki wynikające z art. 13 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Należy zaznaczyć, że organ antymonopolowy nie stosuje żadnych dyskryminujących czy faworyzujących kryteriów przy ocenie zgłoszonych zamiarów koncentracji. Ocena ta dotyczy tego, czy zgłoszona koncentracja przyczyni się do istotnego ograniczenia konkurencji na rynku. W sytuacjach uzasadnionych, jeśli w toku postępowania antymonopolowego zostanie udowodnione, że zgłoszona koncentracja może prowadzić do negatywnych skutków rynkowych, prezes UOKiK może podjąć interwencję zakazującą takiej koncentracji lub wydać zgodę na nią po spełnieniu określonych warunków.

Organ antymonopolowy nie ma zatem wpływu na powstawanie sklepów wielkopowierzchniowych, nie może zakazać otwierania nowych placówek handlowych, nawet w przypadku gdy jest na rynku znacząca ich liczba. W uzasadnionych przypadkach, tj. przy ocenie zgłaszanych koncentracji, może jedynie ingerować w strukturę właścicielską istniejących sklepów. Prezes UOKiK może również interweniować, w sytuacji kiedy przedsiębiorcy prowadzący dyskonty (sklepy wielkopowierzchniowe) nadużywają pozycji dominującej lub zawierają antykonkurencyjne porozumienie.

Problem funkcjonowania rynku sieci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w wymiarze przestrzennym jest przedmiotem analiz prowadzonych przez ministra infrastruktury i rozwoju w ramach prac nad nowelizacją ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.).

Projektowane w nowelizacji zmiany mają na celu jednoznaczne sformułowanie przepisów przyznających lokalnym społecznościom prawo do decydowania o lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Minister infrastruktury i rozwoju zakłada wprowadzenie przepisów wskazujących, iż wielkopowierzchniowe obiekty handlowe, tj. o powierzchni powyżej 2000 m², będą lokalizowane wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej planem miejscowym). W projekcie nowelizacji ustawy zakłada się poszerzenie zakresu partycypacji społecznej oraz zachowanie transparentności procesu związanego ze sporządzaniem i uchwalaniem planu miejscowego.

Zgodnie z tym założeniem o lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych będzie decydować nie tylko organ sporządzający projekt planu miejscowego, tj. wójt, burmistrz albo prezydent miasta i uchwalająca ten plan rada gminy, ale również wszyscy zainteresowani rozstrzygnięciami planistycznymi w ramach uczestniczenia w procedurze sporządzania projektu planu miejscowego.

Nowelizacja ma na celu m.in. wyjaśnienie wątpliwości co do brzmienia przepisów ww. ustawy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 46/07 z dnia 8 lipca 2008 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 803).

Należy jednocześnie zauważyć, że ustalenia planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego powinny określać przeznaczenie terenu oraz zasady jego zabudowy i zagospodarowania, nie mogą jednak odnosić się bezpośrednio do konkretnej grupy podmiotów gospodarczych. Stąd też oddziaływanie planów miejscowych na rozwój małych lokalnych przedsiębiorstw handlowych może nastąpić jedynie pośrednio, w przypadku ograniczenia przez organy gminy liczby i wielkości terenów przeznaczanych w planach miejscowych pod lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

Zgodnie ze stanowiskiem MliR poruszana w interpelacji tematyka wpisuje się także w prace ministerstwa dotyczące projektu założeń ustawy o rewitalizacji. Przedmiotowe założenia stanowią realizację jednego z czterech głównych elementów opracowywanego narodowego planu rewitalizacji, w skład którego wchodzi m.in. propozycje dokonania zmian prawnych. Projektowane rozwiązania służyć będą m.in. poprawie sytuacji społeczno-ekonomicznej lokalnych społeczności. W tym zakresie, by wspierać lokalną przedsiębiorczość, przewiduje się zmiany w obszarze zamówień publicznych w taki sposób, aby do wysokości progów unijnych instytucje publiczne mogły zlecać spółdzielniom socjalnym działającym na danym obszarze wykonywanie działań wynikających z gminnego programu rewitalizacji bez przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Rozwiązanie to stanowi działanie pobudzające lokalną przedsiębiorczość i aktywność zawodową na obszarze, który z definicji cechuje stan kryzysowy w stosunkach społeczno-gospodarczych. Uzasadnia to powierzenie zadań podmiotowi o charakterze lokalnym.

Z danych statystycznych wynika, że sektor handlu w Polsce charakteryzuje się bardzo dużą liczbą placówek detalicznych – na koniec 2013 r. szacowana

liczba wyniosła 354 tys. Dominują sklepy o niewielkiej powierzchni znajdujące się w rękach prywatnych krajowych przedsiębiorców.

Obserwowane w ostatnich latach zjawisko zmniejszającej się liczby małych sklepów jest w znacznej części naturalnym etapem rozwoju rynku wynikającym w dużej mierze z procesów globalizacyjnych. Spadek liczby małych sklepów wynika również z faktu, że małe i mikroprzedsiębiorstwa detaliczne zwykle szybciej niż ich więksi konkurenci podlegają skutkom niekorzystnych wahań koniunktury gospodarczej.

Jednocześnie widoczna jest znaczna ekspansja dużych placówek handlowych, która obejmuje nie tylko miasta, ale także mniejsze miejscowości, gdzie otwierane są sklepy średniej wielkości przyciągając nabywców korzystnymi cenami i różnorodnością asortymentu. Konkurencja między sklepami tradycyjnymi i handlem średnio- i wielkopowierzchniowym pozwala klientom na optymalizację konsumpcji, w szczególności wybór korzystnej ceny produktu oraz formy zakupu.

W ostatnich latach w Polsce zaszła istotna zmiana polegająca na zacieraniu się różnicy pomiędzy dyskontami, supermarketami i hipermarketami. Sieci handlowe, aktywnie poszukując kontaktu z klientami, coraz częściej przemieszczają się pomiędzy tymi kategoriami. Spadek sprzedaży w hipermarketach zmusza właścicieli sieci do szukania nowych dróg rozwoju.

Rynek potrzebuje zarówno małych, jak i dużych sklepów – bardzo ważne jest zachowanie różnorodności w tym zakresie. Istotne jest także, aby przedsiębiorcy działający w branży handlowej odpowiednio elastycznie reagowali na zmiany na rynku, a w szczególności na zwyczaje i oczekiwania konsumentów.

Przedstawiając powyższe, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Gospodarki nie przewiduje podejmowania działań legislacyjnych w celu ograniczenia konkurencyjności pomiędzy przedsiębiorcami działającymi w obszarze handlu i usług. Natomiast, dostrzegając znaczącą rolę środowiska handlowego dla

rozwoju gospodarczego, ministerstwo podejmuje działania skierowane bezpośrednio do sektora handlu wewnętrznego. I tak w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi w maju 2013 r. minister gospodarki powołał organ doradczy – Radę Konsultacyjną do spraw Handlu i Usług. W jej skład wchodzi przedstawiciele wielu organizacji pozarządowych zrzeszających przedsiębiorców branży handlowej oraz przedstawiciele świata nauki, co umożliwia zarówno dyskusję na temat istniejących barier, jak i przeprowadzanie analiz i rekomendowanie rozwiązań legislacyjnych w dziedzinie handlu i usług.

Z poważaniem