

UZASADNIENIE

Niniejszym projektem proponuje się nowelizację ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o cenach”, oraz zmianę ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, z późn. zm.).

Nowelizacja ustawy o cenach ma na celu przede wszystkim uchylenie przepisów nakładających na przedsiębiorców obowiązek określania szczegółowej charakterystyki jakościowej towaru/usługi i obowiązek obniżenia cen w przypadkach, gdy towar nie posiada wymaganych cech określonych w tej charakterystyce, bądź gdy posiada wady polegające na zmniejszeniu ilości, masy lub objętości towaru albo uszkodzenia.

Pozostałe zmiany mają charakter dostosowawczy i porządkowo-redakcyjny.

Art. 1:

- 1) w art. 1 w ust. 1 pkt 2 otrzymał nowe brzmienie, ponieważ w związku z projektowanym odstępniem od obowiązku określania szczegółowej charakterystyki jakościowej towaru (usługi), wynikającego z art. 10 ustawy o cenach, zmianie ulegnie zakres przedmiotowy tej ustawy;
- 2) w art. 3 w ust. 1:
 - a) pkt 3 zawierający definicję charakterystyki jakościowej towaru (usługi) uchyla się w związku z projektowanym odstępniem od obowiązku określania szczegółowej charakterystyki jakościowej (wynikającego z art. 10 ww. ustawy o cenach),
 - b) w pkt 8 przyjęto nową definicję pojęcia „przedsiębiorcy” na podstawie art. 3 i 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.),
 - c) w ust. 2 proponuje się uchylenie pkt 3, zawierającego definicję pojęcia „organ nadzoru”, ponieważ definiowanie tego pojęcia, na użytek ustawy o cenach, jest zbędne w związku z projektowanym odstępniem od obowiązku określania szczegółowej charakterystyki jakościowej towaru (usługi), wynikającego z art. 10 ww. ustawy oraz uchyleniem art. 11 tej ustawy;

3) główna zmiana proponowana w przedkładanym projekcie dotyczy uchylecia art. 10 i 11 ustawy o cenach. Z przepisów tych wynika obowiązek określania szczegółowej, pisemnej charakterystyki jakościowej towarów (art. 10) i – powiązany z tym obowiązkiem – obowiązek obniżenia cen w przypadkach, gdy towar nie posiada wymaganych cech określonych w tej charakterystyce, bądź gdy posiada wady polegające na zmniejszeniu ilości, masy lub objętości towaru albo uszkodzenia (art. 11). W związku z tymi zmianami przewiduje się także uchylenie obligatoryjnego upoważnienia dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego wykaz towarów (usług), do których obowiązek określania szczegółowej charakterystyki jakościowej nie miałby zastosowania (ust. 2 w art. 10 ww. ustawy),

a) art. 10 ust. 1 ww. ustawy rodzi wątpliwości interpretacyjne co do zakresu i sposobu realizacji obowiązku informacyjnego dotyczącego sporządzania przez przedsiębiorców tzw. pisemnej szczegółowej charakterystyki jakościowej towarów (usług), na użytek ww. ustawy oraz znaczne trudności w stosowaniu tej regulacji, z następujących przyczyn:

– przepisy dotyczące ww. obowiązku mają charakter ogólny. Ustawa o cenach, w zakresie swojej regulacji, nie zawiera ustalonego katalogu towarów (usług) objętych ww. obowiązkiem, jak również przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego do tej ustawy, w którym byłaby w sposób precyzyjny ustalona lista (wykaz) przedmiotowych towarów (usług),

– konstrukcja (redakcja) początkowej treści art. 10 ust. 1 ww. ustawy jest nieprecyzyjna, cyt. „Z zastrzeżeniem przepisów szczególnych (...) przedsiębiorca ma obowiązek określić, w formie pisemnej (...) szczegółową charakterystykę jakościową towaru (usługi).” Zatem ww. przepis może być interpretowany następująco: przedsiębiorca ma obowiązek określić szczegółową charakterystykę jakościową danego towaru (usługi), w formie pisemnej (...), jeżeli przepis szczególny:

– nie stanowi inaczej albo

– nie wyklucza tego obowiązku, albo

– nie ogranicza tego obowiązku, albo

– nie reguluje tego obowiązku w sposób odmienny.

Wyżej powołany przepis art. 10 ust 1 ww. ustawy budzi wątpliwości interpretacyjne w kontekście narastającej liczby przepisów szczególnych, będących rezultatem działań dostosowawczych prawa krajowego do prawa Unii Europejskiej. Przepisy te dotyczą szeroko rozumianej problematyki jakości: handlowej, zdrowotnej, bezpieczeństwa produktów etc. Obligują one przedsiębiorców do podawania określonych, często bardzo szczegółowych danych i informacji o właściwościach (cechach) jakościowych poszczególnych rodzajów (grup) towarów (np. w postaci tzw. kart charakterystyk, ulotek informacyjnych, instrukcji obsługi i konserwacji, nadruków, napisów, opisów, oznakowań, piktogramów, etc.). Zgodnie z ww. przepisami dane i informacje powinny być odpowiednio udokumentowane, tj. sporządzane w formie pisemnej dostępnej dla kupującego w sposób uwzględniający rodzaj (grupę) i specyfikę towarów oraz potencjalne oczekiwania kupujących. Należy podkreślić, iż zakres i stopień szczegółowości oraz forma podawania (dokumentowania) tych danych i informacji zostały precyzyjnie określone w przepisach szczególnych (rangi ustawowej i podustawowej) w sposób adekwatny do rodzaju (grupy) towarów, ich przeznaczenia, właściwości (cech), składu, konstrukcji, parametrów technicznych etc., a w szczególności do rodzaju i stopnia zagrożeń dla zdrowia lub życia konsumentów, lub dla środowiska związanych z potencjalnymi sposobami używania tych towarów. Przepisy te dotyczą tzw. oznakowania (w szerokim rozumieniu tego pojęcia) towarów i ich opakowań; do przepisów tych aktualnie należą m. in.:

- art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.) dotyczący oznakowań oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie wymagań dotyczących oznakowania opakowań produktu leczniczego i treści ulotki (Dz. U. Nr 39, poz. 321),
- art. 10 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087, z późn. zm.) dotyczący oznakowań oraz przepisy wykonawcze określające szczegółowe wymagania dla określonych wyrobów, sposób identyfikacji i oznakowania (etykietowania) tych wyrobów, np. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla wyrobów aerozolowych (Dz. U. Nr 188, poz. 1460), rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie

- szczegółowych wymagań dla wyrobów ze szkła kryształowego (Dz. U. Nr 148, poz. 1070) określające m.in. sposób identyfikacji i oznakowania tych wyrobów,
- art. 10, 13, 22, 24, 26 – 27, 39, 44 – 52a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. Nr 171, poz. 1225, z późn. zm.), przepisy dotyczące znakowania żywności oraz przepisy wykonawcze, np.: rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie pobierania próbek żywności w celu oznaczania poziomów pozostałości pestycydów (Dz. U. Nr 207, poz. 1502), rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 września 2008 r. w sprawie stosowania oraz oznakowania aromatów (Dz. U. Nr 177, poz. 1092), rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 września 2008 r. w sprawie dozwolonych substancji dodatkowych (Dz. U. Nr 177, poz. 1094) określające m.in. szczegółowe wymagania w zakresie oznakowania substancji dodatkowych,
 - art. 8 i 9 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. Nr 229, poz. 2275, z późn. zm.) oraz przepisy wykonawcze: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa i znakowania produktów włókienniczych (Dz. U. Nr 81, poz. 743, z późn. zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie dodatkowych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i znakowania produktów, które stwarzają zagrożenie dla konsumentów przez to, że ich wygląd wskazuje na inne niż rzeczywiste przeznaczenie (Dz. U. Nr 71, poz. 644), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. w sprawie dodatkowych wymagań dotyczących znakowania obuwia przeznaczonego do sprzedaży konsumentom (Dz. U. Nr 240, poz. 2409),
 - art. 5 – 7a, 13, 15 i 15a ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577, z późn. zm.) oraz przepisy wykonawcze; np. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych (Dz. U. Nr 137, poz. 966, z późn. zm.),
 - art. 25 ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1222) – dotyczący oznakowania opakowań substancji niebezpiecznej i preparatu niebezpiecznego oraz przepisy

wykonawcze – rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie oznakowania opakowań substancji niebezpiecznych i preparatów niebezpiecznych oraz niektórych preparatów chemicznych (Dz. U. Nr 53, poz. 439),

- art. 7 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych (Dz. U. Nr 91, poz. 740) oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 lipca 2009 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących oznakowań towarów paczkowanych (Dz. U. Nr 122, poz. 1010),
- art. 5 – 7 ustawy z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach (Dz. U. Nr 42, poz. 473, z późn. zm.) oraz przepisy wykonawcze.

W ocenie projektodawcy ww. przepisy dotyczące oznakowania (znakowania) poszczególnych grup rodzajowych towarów w zestawieniu z wymaganiami wobec towarów z danej grupy rodzajowej, wynikającymi z przepisów szczególnych, z deklaracjami producentów, wynikami różnego rodzaju badań np. fizykochemicznych (laboratoryjnych), ocen organoleptycznych etc. mogą stanowić wystarczającą podstawę do ustalenia wartości handlowej towarów z danej grupy rodzajowej. Prowadzi to do jednoznacznego wniosku, że regulacje z art. 10 i 11 ustawy o cenach, w aktualnym stanie prawnym, należy uznać za zbędne,

- b) należy dodać, iż w przypadku oferowania towarów mogących zagrażać zdrowiu, życiu lub środowisku, takich jak np. produkty genetycznie zmodyfikowane, substancje i preparaty chemiczne, produkty biobójcze, produkty i środki lecznicze, środki spożywcze nowo wprowadzane do obrotu handlowego, wymagane jest podawanie szczegółowych informacji dotyczących cech (właściwości) tych towarów oraz informacji o stopniu i rodzaju zagrożeń, jakie mogą się wiązać z ich używaniem np. w postaci tzw. kart charakterystyki. Praktyka wykazała, iż art. 10 ust. 1 ustawy o cenach jest rozumiany jako dodatkowy obowiązek informacyjny dla przedsiębiorców, zawierający regulację nadmiarową w stosunku do regulacji szczególnych, zawartych w odrębnych ustawach i aktach wykonawczych do tych ustaw, z których wynikają dla przedsiębiorców określone obowiązki informacyjne dotyczące określonych towarów, które to obowiązki są adekwatne do rodzaju (grupy) i asortymentu tych towarów. Oznacza to, że wyżej powołany przepis, jako zawierający normę ogólną wobec regulacji szczególnych, jest zbędny. Należy

dotatkowo zaznaczyć, iż stosowanie przepisu o obowiązku określania szczegółowej charakterystyki jakościowej, w formie pisemnej, według zamierzeń ustawodawcy miało dotyczyć w przeważającej mierze towarów o znacznym skomplikowaniu techniczno-konstrukcyjnym lub technologicznym, co wynika z samej definicji legalnej pojęcia „charakterystyka jakościowa towaru” (vide art. 3 ust. 1 pkt 3), przyjętej na użytek stosowania przepisów art. 10 i nast. ustawy o cenach. Natomiast, w ocenie projektodawcy, obowiązek ten nie powinien bezwzględnie dotyczyć towarów o konstrukcji uproszczonej lub wytwarzanych w sposób naturalny (np. świeże owoce i warzywa etc.), niemających określonych prawnie szczegółowych wymagań jakościowych (ze względu na domniemany brak oczekiwań po stronie przeciętnego kupującego co do istnienia takiej potrzeby),

c) w praktyce istotnym mankamentem okazał się również brak szczegółowej regulacji prawnej określającej zakres i stopień szczegółowości charakterystyki jakościowej dla poszczególnych rodzajów (grup) towarów (z uwzględnieniem ich przeznaczenia etc.) w samej ustawie o cenach lub brak upoważnienia dla właściwego organu do określenia zakresu przedmiotowego tzw. charakterystyki jakościowej towaru (usługi) odrębnie dla każdej grupy towarów (usług) na użytek stosowania tej ustawy. Słownikowa definicja tego pojęcia (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy) okazała się bowiem w praktyce zbyt ogólna. W związku z tym stosowanie przepisu art. 11 ustawy o cenach przez organy nadzorcze okazało się bardzo trudne nawet jeśli wymagania jakościowe wobec tych towarów zostały określone w przepisach szczególnych i w związku z tym – do określenia proporcjonalnego stopnia obniżenia ceny (wg wymagań określonych w art. 11 ust. 4 ustawy). Zatem przepis ten w zakresie dotyczącym obowiązku obniżenia ceny towaru, gdy towar ten nie posiada wymaganych cech określonych w charakterystyce jakościowej, jest nieprecyzyjny. Organ nadzoru, stwierdzając brak cech (właściwości) określonych w charakterystyce jakościowej towarów nie ma bowiem realnych podstaw do określenia ich rodzaju i stopnia na gruncie przepisów obecnej ustawy o cenach. Do tego celu potrzebna byłaby bowiem szczegółowa regulacja co do zakresu charakterystyki jakościowej, odrębnie dla każdej grupy towarów (usług), oraz metoda ustalenia stopnia (procentu) obniżenia ceny towaru niezgodnego ze szczegółową charakterystyką jakościową; wydania takiej regulacji nie przewidują jednak przepisy obecnej ustawy o cenach, ponieważ byłoby to praktycznie niemożliwe. Ponadto wydanie tej regulacji byłoby

niecelowe, gdyż – co do zasady – to mechanizm rynkowy oraz sprzedawca i indywidualny konsument powinni określać zakres i poziom odpowiedniej zmiany (obniżki) ceny danego towaru (usługi) w drodze umownej,

d) w konsekwencji uchylecia art. 10 ww. ustawy o cenach dotyczącego, co do zasady, towarów zostanie zniesiony również obowiązek określania szczegółowej charakterystyki jakościowej w zakresie usług. Według intencji ustawodawcy ww. przepis miał mieć zastosowanie, co do zasady, do towarów oraz przez analogię – do usług związanych w szczególności z wytwarzaniem, stosowaniem albo transportowaniem towarów, a nie do wszystkich usług, których definicję legalną zawiera art. 3 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy. Należy przy tym zaznaczyć, iż przedmiotem dalszej regulacji z art. 11 ustawy o cenach, powiązanej z art. 10 tej ustawy, co do zasady, nie są usługi, a wyłącznie towary, co oznaczałoby, iż regulacja zawarta w art. 10 ustawy od początku jej wprowadzenia w życie w stosunku do usług, miała mieć tylko ograniczone zastosowanie (vide także art. 3 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy). Ze względu na to, iż w praktyce nie były odnotowywane (sygnalizowane organom podatkowym) przypadki wykorzystywania (stosowania) tego przepisu w zakresie dotyczącym usług, przepis ten zatem w tym zakresie okazał się tzw. martwą literą. Powyższe okoliczności uzasadniają eliminację z obrotu prawnego art. 10 ustawy o cenach także w części dotyczącej usług,

e) w związku z uchyleniem art. 11 ww. ustawy o cenach przewiduje się również zniesienie obowiązku uwidocznienia przyczyny obniżki ceny lub poinformowania konsumenta o tej przyczynie w przypadku zaistnienia wady lub uszkodzenia towaru (ust. 3 w art. 11 ustawy). Obowiązek poinformowania o przyczynach wprowadzenia obniżek cen towarów w miejscach ich sprzedaży detalicznej wynika przede wszystkim z art. 12 ust. 2 ustawy o cenach. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż przepisy odrębnych ustaw również nakładają na przedsiębiorców szereg obowiązków w zakresie informowania konsumentów m.in. o rzeczywistych cechach (właściwościach) towarów, o prawach do obniżania cen towarów etc., określając przy tym konsekwencje niedopełnienia tych obowiązków. Spośród ww. przepisów na uwagę zasługują w szczególności:

- art. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 141, poz. 1176, z późn. zm.). Przepis ten nakłada na sprzedawców określone obowiązki

informacyjne w celu prawidłowego i pełnego korzystania przez kupujących ze sprzedawanego towaru konsumpcyjnego, określając równocześnie obligatoryjne wymogi wobec tych informacji, katalog informacji podstawowych oraz sposob ich podawania kupującym. Informacje te mają być jasne, zrozumiałe i niewprowadzające w błąd, powinny one obejmować m.in. znak zgodności, określenie energochłonności oraz inne dane wskazane w odrębnych przepisach, dotyczących tzw. oznakowania towarów. Powyższe informacje stanowią obligatoryjny, wynikający z ww. ustawy, element treści zobowiązania sprzedawcy, którego brak obciąża sprzedawcę. Niewykonanie lub nienależyte wykonanie ww. obowiązków informacyjnych rodzi odpowiedzialność sprzedawcy względem kupującego, wynikającą z art. 4 ww. ustawy (podlegającą ocenie na podstawie przesłanek ogólnych odpowiedzialności kontraktowej lub klauzuli generalnej o odpowiedzialności deliktowej),

- art. 24 ust. 2 i nast. ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) dotyczący naruszenia przez przedsiębiorcę (sprzedawcę) obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, pełnej i prawdziwej informacji o towarze,
- przepisy art. 3, 8 – 10, 13 i nast. ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, z późn. zm.), dotyczące czynów nieuczciwej konkurencji polegających m.in. na opatrzeniu towarów informacjami wprowadzającymi w błąd co do pochodzenia, ilości, cech, etc.,
- przepisy art. 5 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 – 5 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. Nr 171, poz. 1206), określające m.in. jakie działania przedsiębiorców mogą być uznane za wprowadzające w błąd konsumentów, a przez to które powodują lub mogą powodować podjęcie przez konsumenta błędnej (nieracjonalnej) decyzji dotyczącej umowy, której inaczej (tzn. działając racjonalnie) by nie podjął. W świetle ww. przepisów za wprowadzające w błąd konsumenta mogą być uznane działania przedsiębiorcy polegające m.in. na rozpowszechnianiu nieprawdziwych informacji albo nawet prawdziwych informacji, jednakże w sposób mogący wprowadzać konsumenta w błąd. Działania te mogą dotyczyć m.in. cech produktu, obowiązków przedsiębiorcy związanych z produktem, praw

konsumenta (a w szczególności prawa do naprawy lub wymiany produktu na nowy albo prawa do obniżenia ceny lub do odstąpienia od umowy) oraz wysokości ceny, sposobu obliczania ceny etc. Należy jednocześnie zaznaczyć, że w świetle art. 6 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, wprowadzającym w błąd zaniechaniem może być zatajenie lub nieprzekazanie konsumentowi w sposób jasny, jednoznaczny lub we właściwym czasie, istotnych informacji dotyczących produktu, w tym dotyczących jego wad albo uszkodzeń. Równocześnie dodać należy, iż art. 13 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym wprowadził korzystny, dla konsumenta – którego interes został zagrożony lub naruszony (np. przez zaniechanie, o którym mowa w art. 6 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy) – rozkład ciężaru dowodu; spoczywa on aktualnie na przedsiębiorcy, któremu zarzuca się stosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika bowiem jednoznacznie, iż to przedsiębiorca, któremu zarzuca się stosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej, powinien udowodnić, że takiej praktyki nie stosował lub nie stosuje. W tym miejscu należy również zaznaczyć, iż w praktyce kompetencje do dokonywania oceny konkretnego stanu faktycznego, pod kątem spełniania lub niespełniania przesłanek nieuczciwej praktyki rynkowej, wynikających z przepisów wyżej powołanej ustawy posiadają sądy powszechne.

W ocenie projektodawcy prawidłowe stosowanie regulacji, składających się na szeroko rozumiane prawo konsumenckie, może w rezultacie zapewnić wystarczającą ochronę interesów ekonomicznych konsumentów. W związku z tym zasadne jest zniesienie obowiązku informacyjnego (zawartego w art. 11 ust. 3 ww. ustawy o cenach); dalsze utrzymywanie w mocy tego przepisu nie ma dla konsumentów żadnego znaczenia;

- 4) w zakresie sankcji ekonomicznych wprowadzone zmiany w treści art. 13 ustawy o cenach mają przede wszystkim charakter porządkująco-redakcyjny. Stanowią one przede wszystkim konsekwencję uchylecia przepisów o obowiązku określania szczegółowej charakterystyki jakościowej (art. 10) oraz odstąpienia od obowiązku stosowania obniżek cen w przypadkach, gdy towar nie posiada wymaganych cech określonych w charakterystyce jakościowej bądź gdy posiada on wady albo uszkodzenia (art. 11).

Ponadto w art. 13 ustawy o cenach wprowadzono:

- a) obowiązek wpłaty do budżetu państwa kwoty nienależnej w przypadku, gdy koszt związany z ustaleniem tożsamości kupującego byłby niewspółmierny do wysokości osiągniętej kwoty nienależnej (ust. 2),
- b) czternastodniowy termin do uiszczania wpłat z tytułu kwot nienależnych i kwot dodatkowych na rachunek właściwego urzędu skarbowego (ust. 8).

Należy jednocześnie podkreślić, iż na gruncie obecnej ustawy o cenach (art. 13 w zw. z art. 11 ust. 1), co do zasady, organy skarbowe (organy podatkowe) mogą stosować sankcje ekonomiczne – w postaci kwot nienależnych i kwot dodatkowych, płatnych do budżetu państwa – dopiero po wprowadzeniu przez przedsiębiorcę do obrotu handlowego towarów (usług) nieposiadających cech (właściwości) określonych w charakterystyce jakościowej, a w szczególności po zastosowaniu przez niego cen nieadekwatnych do poziomu jakości towarów (usług) związanych z ich wadami albo uszkodzeniami. Sankcje te mogą być nałożone na przedsiębiorcę, który nie obniżył ceny, zgodnie z wymogiem z art. 11 ust. 2 ustawy, dopiero w efekcie specjalnej „piętrowej” procedury, przewidzianej w art. 11 ust. 4 i 5 oraz w art. 13 ustawy o cenach. Zgodnie z tymi przepisami decyzje o kwotach nienależnych i kwotach dodatkowych, mogą być wydawane, co do zasady, przez organy skarbowe (organy podatkowe) dopiero na podstawie decyzji o rodzaju i stopniu pogorszenia jakości towarów (usług), wydanych przez właściwe organy nadzoru. Powyższe rozwiązanie wynika z faktu, że aparat skarbowy Ministra Finansów nie posiada uprawnień do samodzielnego orzekania w tej kwestii.

Należy przy tym zaznaczyć, iż aktualne sankcje ekonomiczne wynikające z art. 13 ustawy o cenach (w postaci kwot nienależnych i kwot dodatkowych) są, w ocenie projektodawcy, zbyt niskie, aby mogły być one uznane za wystarczające na potrzeby eliminacji z rynku towarów o niewłaściwej jakości (w szerokim rozumieniu tego pojęcia), wadliwych albo uszkodzonych, co dodatkowo przemawia za wyłączeniem stosowania tych sankcji wobec tego typu towarów;

- 5) należy też zaznaczyć, iż dalsze utrzymywanie w mocy rozwiązania legislacyjnego przyjętego w art. 10 i nast. ustawy o cenach jest niezasadne również ze względów ekonomicznych, ponieważ wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych, nieuzasadnionych, często nadmiernych, kosztów dla przedsiębiorców, związanych w szczególności ze sporządzaniem pisemnej charakterystyki jakościowej i to

szczegółowej, wyłącznie na potrzeby tej ustawy w określonych przypadkach (w braku przepisów szczególnych). Z drugiej strony, powoduje to nadmierne, w stosunku do efektów ekonomicznych, angażowanie sił i środków w szczególności właściwych organów skarbowych (organów podatkowych) podległych lub nadzorowanych przez Ministra Finansów w procedury administracyjne, związane z wydawaniem decyzji administracyjnych i podejmowaniem innych czynności, związanych ze stosowaniem ww. przepisów;

6) wejście w życie projektowanej ustawy wpłynie na wewnętrzną spójność systemu prawa, ponieważ z porządku prawnego zostaną wyeliminowane uregulowania zbędne, powodujące liczne wątpliwości interpretacyjne i trudności w stosowaniu.

W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem uzasadnienia do dalszego utrzymywania w mocy przepisów ustawy o cenach dotyczących obowiązku pisemnego określania szczegółowej charakterystyki jakościowej towarów (usług), rozumianego jako dodatkowy, uciążliwy dla przedsiębiorców, obowiązek o charakterze ogólnym oraz sankcji ekonomicznych (z art. 13 ww. ustawy) w postaci kwot nienależnych i kwot dodatkowych, w przypadku, gdy towar nie posiada wymaganych cech określonych w charakterystyce jakościowej bądź gdy posiada wady albo uszkodzenia (art. 10 i 11 ww. ustawy). Przepisy te utraciły już swoje pierwotne znaczenie w związku z wprowadzeniem w życie licznych przepisów szczególnych, o których mowa w początkowej treści ust. 1 w art. 10 ww. ustawy, określających w szczególności zakres i formę podawania informacji o towarach w sposób adekwatny do rodzaju i stopnia zagrożenia, jakie te towary mogą stwarzać dla kupującego (i środowiska). Ponadto stosowanie sankcji z art. 13 ustawy o cenach w związku z art. 10 i 11 tej ustawy, jako sankcji dodatkowych (poza wynikającymi z odrębnych przepisów) należałoby uznać za zbędne i naruszające spójność obecnego systemu prawnego. W tym miejscu zaznaczyć bowiem należy, iż decyzje administracyjne, które zostały wydane przez organy skarbowe na podstawie przepisów ustawy o cenach dotyczyły przede wszystkim artykułów rolno-spożywczych przetworzonych, suszonych lub zakonserwowanych, w stosunku do których, w ocenie projektodawcy, odpowiednie zastosowanie mogły znaleźć również przepisy art. 40a (sankcyjne) ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577, z późn. zm.). Przepisy art. 40a ust. 1 pkt 3 i 4 wyżej powołanej ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przewidują stosowanie wysokich kar pieniężnych za wprowadzanie do obrotu artykułów rolno-spożywczych nieodpowiadających jakości handlowej określonej

w przepisach o jakości handlowej lub deklarowanej przez producenta w oznakowaniu tych artykułów lub zafałszowanych. W ocenie projektodawcy w wyniku stosowania wyżej powołanych przepisów ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i ustawy o cenach, w zakresie dotyczącym tych artykułów, może wystąpić podwójny skutek prawny (podwójna kara za ten sam delikt). Zatem zgodnie z zasadą spójności i jedności prawa ww. przepisy ustawy o cenach wymagają uchylecia lub odpowiedniej modyfikacji.

W konsekwencji tych zmian, w ocenie projektodawcy, organy skarbowe (organy podatkowe) nie powinny być, co do zasady, angażowane w procedury administracyjne, mające na celu ochronę interesów ekonomicznych i zdrowia kupujących (w szerokim rozumieniu tego słowa – także konsumentów indywidualnych) w przypadkach, o których mowa w art. 10 i 11 ww. ustawy.

W art. 2

Wprowadzenie proponowanych zmian w ww. ustawie o cenach, dotyczących cen towarów (i usług), należących w szczególności do kategorii cen umownych, będzie wymagało również adekwatnych zmian w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, z późn. zm.). Proponowane zmiany polegają na:

- 1) wykreśleniu z tego przepisu wyrazów: „a także cen umownych w zakresie objętym ograniczeniami swobodnego kształtowania ich poziomu.”;
- 2) doprecyzowaniu (uszczegółowieniu) dotychczasowej treści tego przepisu w zakresie dotyczącym badania prawidłowości stosowania cen urzędowych przez dodanie wyrazów „i marż handlowych urzędowych”.

Ad pkt 1)

W związku z uchyleciem przepisów art. 10 i art. 11 ww. ustawy o cenach, dotyczących w szczególności cen umownych (a tylko w wąskim zakresie cen, w tym marż handlowych urzędowych), stosowanie sankcji w postaci kwot nienależnych i kwot dodatkowych (z art. 13 ust. 4 i ust. 5 ustawy o cenach), zostanie – w zamyśle projektodawcy – ograniczone do cen urzędowych i marż handlowych urzędowych. W konsekwencji projektowanej nowelizacji, ceny umowne zostaną wyłączone ze stosowania sankcji ekonomicznych, o których wyżej mowa, wynikających z przepisów ustawy o cenach. W związku z tym, że ustawa o cenach, po dokonaniu nowelizacji nie będzie zawierała przepisów ograniczających swobodę kształtowania cen umownych oraz że odrębne przepisy nie przewidują ograniczenia tej swobody, także zakres przedmiotowy kontroli prowadzonych przez organy kontroli

skarbowej ulegnie odpowiedniemu ograniczeniu (wyłącznie do cen urzędowych i marż handlowych urzędowych).

Ad pkt 2)

Zaproponowane brzmienie zapewni odpowiednią spójność przepisów ustawy o kontroli skarbowej z projektowanymi zmianami w art. 13 (sankcyjnym) ustawy o cenach. Art. 13 ust. 5 tej ustawy, dotyczący zadań organów kontroli skarbowej, odnosi się do art. 13 ust. 1 – 3 tej ustawy. Przepisy te dotyczą zarówno obowiązków w zakresie cen urzędowych, jak i marż handlowych urzędowych. Ponadto projektowany art. 13 ust. 2 stanowi o organach kontroli skarbowej, uprawnionych do badania prawidłowości stosowania zarówno cen, jak i marż handlowych. Tym samym w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych oraz prawidłowego stosowania przepisów art. 13 ustawy o cenach przez organy kontroli skarbowej, niezbędne jest rozszerzenie zakresu przepisu art. 3 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej w zaproponowanym kształcie. Badanie stosowania cen urzędowych obejmuje, co do zasady, swoim zakresem stosowanie marż handlowych urzędowych, będących integralnymi składnikami cen urzędowych (vide art. 3 ust. 1 pkt 7 oraz art. 9 ustawy o cenach).

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż na etapie prac parlamentarnych znajduje się projekt ustawy o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1852), uchylający art. 3 ustawy o kontroli skarbowej. Dotychczasowa regulacja art. 3 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej znajdzie się w art. 2 ust. 1 pkt 15 tej ustawy.

Art. 3 projektu zawiera przepisy przejściowe, dotyczące:

- 1) postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (do postępowań tych stosuje się przepisy dotychczasowe – z zastrzeżeniem ust. 2, dotyczącym wydawania decyzji w sprawie określenia kwoty nienależnej i ustalenia kwoty dodatkowej przez właściwe organy podatkowe),

Postępowania w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z art. 10 ust. 1 oraz art. 11 ustawy o cenach, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, będą nadal prowadzone przez właściwe organy nadzoru w rozumieniu art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy o cenach, na zasadach i w trybie obowiązujących przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy;

- 2) terminu przedawnienia dla wydania decyzji w przedmiocie określenia kwoty nienależnej i o ustaleniu kwoty dodatkowej, przez właściwe organy podatkowe, w zakresie realizacji

obowiązków wynikających z art. 10 i 11 dotychczasowej ustawy o cenach (dot. określenia szczegółowej charakterystyki jakościowej towarów (usług) oraz związanego z tym obowiązkiem – obowiązku obniżania cen); proponowany termin przedawnienia to dwa lata. Skrócenie tego terminu (do dwóch lat) w stosunku do aktualnie obowiązującego w tym zakresie terminu pięcioletniego (art. 13 ust. 6) jest uzasadnione w szczególności potrzebą ograniczenia pracochłonności działań organów skarbowych (organów podatkowych), podległych Ministrowi Finansów, które to działania poprzedzają wydawanie decyzji, określających kwotę nienależną i ustalających kwotę dodatkową w zakresie, o którym wyżej mowa ale są w istocie niewspółmierne do efektów finansowych (wpływów budżetowych) osiągniętych w wyniku wydawania ww. decyzji.

Art. 4 projektu przewiduje trzymiesięczny okres *vacatio legis*.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1) Podmioty na które oddziałuje projektowana regulacja

Projektowane zmiany swoim zakresem wywierają wpływ na przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie handlu, organizacje zrzeszające producentów, organizacje, których celem statutowym jest ochrona interesów konsumentów oraz organy nadzoru (właściwe organy Inspekcji Handlowej, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Farmaceutyczna, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna).

Rozwiązania legislacyjne zaproponowane w projekcie wpłyną na organy podatkowe, organy kontroli skarbowej oraz na kupujących.

2) Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych

Projekt ustawy został przesłany do konsultacji do organizacji zrzeszających producentów oraz podmiotów, których celem statutowym lub ustawowym jest ochrona interesów konsumentów : Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji POHID, Federacji Konsumentów, Stowarzyszeniu Konsumentów Polskich, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Głównemu Inspektoratowi Farmaceutycznemu, Głównemu Inspektoratowi Sanitarnemu, Głównemu Inspektoratowi Weterynaryjnemu, Agencji Rynku Rolnego, Krajowej Radzie Rzeczników Konsumentów przy Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Business Centre Club – Związkowi Pracodawców, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Krajowej Izbie Gospodarczej, Związkowi Polskiemu Przemysłu, Handlu i Finansów, Zrzeszeniu Polskiej Izby Handlu, Usług i Producentów Rynkowych, Naczelnej Radzie Zrzeszeń Handlu i Usług, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Krajowej Radzie Spółdzielczej, Krajowemu Związkowi Rewizyjnemu Spółdzielni Spożywców „Społem”.

Żadna z ww. organizacji nie zajęła stanowiska wobec projektu ww. ustawy, z wyjątkiem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, opiniując ww. projekt, wyraziła pogląd, że proponowane zmiany zmierzają w pożądanym kierunku, określonym w Small Business Act for Europe zasadą Think Small First – poprawy warunków prowadzenia działalności

gospodarczej przez przedsiębiorstwa, w tym przez małe i średnie przedsiębiorstwa – w zakresie uproszczenia i uporządkowania uregulowań prawnych powodujących trudności interpretacyjne oraz ograniczenia nadmiernych obciążeń administracyjnych nakładanych na te podmioty. Wyznaczone w ten sposób główne kierunki zmian, w ocenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, należy uznać za słuszne.

Ponadto projekt ustawy – stosownie do przepisów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w Biuletynie Informacji Publicznej. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o cenach oraz ustawy o kontroli skarbowej w trybie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

3) Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzenie w życie projektowanej ustawy zmieniającej ustawę o cenach nie spowoduje wydatków z budżetu państwa. Rezygnacja z obowiązku określania szczegółowej charakterystyki jakościowej (art. 10) i stosowania sankcji z art. 13 w przypadkach opisanych w art. 11 w zw. z art. 10 ww. ustawy nie spowoduje znaczącego ubytku dochodów budżetowych. Według danych nadesłanych przez izby skarbowe (za okres od 2004 r. do 2009 r.) dotyczących decyzji administracyjnych wydanych w sprawie określenia kwoty nienależnej i ustalenia kwoty dodatkowej:

- w 2004 r. wydano ogółem 296 decyzji, w tym na kwotę nienależną w wys. 130 341,60 zł i na kwotę dodatkową w wys. 151 541,93 zł,
- w 2005 r. wydano ogółem 236 decyzji, w tym na kwotę nienależną w wys. 85 107,18 zł i na kwotę dodatkową w wys. 130 388,92 zł,
- w 2006 r. wydano ogółem 146 decyzji, w tym na kwotę nienależną w wys. 75 768,78 zł i na kwotę dodatkową w wys. 111 197,05 zł,
- w 2007 r. wydano ogółem 147 decyzji, w tym na kwotę nienależną w wys. 110 065,05 zł i na kwotę dodatkową w wys. 193 134,79 zł,
- w 2008 r. wydano ogółem 218 decyzji, w tym na kwotę nienależną w wys. 379 418,78 zł i na kwotę dodatkową w wys. 570 661,31 zł,

- w 2009 r. wydano ogółem 224 decyzje, w tym na kwotę nienależną w wys. 133 876,55 zł i na kwotę dodatkową w wys. 224 700,53 zł.

Decyzje te dotyczyły przede wszystkim artykułów rolno-spożywczych przetworzonych, w tym wysoko przetworzonych, suszonych lub zakonserwowanych.

Zwiększenie spójności systemu prawa oraz modyfikacja dotychczasowych rozwiązań wpłyną na obniżenie kosztów działalności organów skarbowych oraz na zwiększenie efektywności dokonywanych kontroli, w szczególności w tych obszarach, w których jest to nieodzowne. Eliminacja obowiązku wydawania decyzji określających kwotę nienależną i ustalających kwotę dodatkową w przedmiocie niedopełnienia przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o cenach spowoduje zmniejszenie obciążenia pracą, w tym zadaniami wykraczającymi poza zagadnienia podatkowe, organów skarbowych (organów podatkowych), co pozwoli na lepszą i sprawniejszą realizację pozostałych zadań przez te organy.

4) Wpływ na rynek pracy

Projektowana zmiana ustawy o cenach nie wpłynie na rynek pracy.

5) Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Przewiduje się, iż wprowadzenie regulacji spowoduje zmniejszenie obciążeń administracyjnych po stronie przedsiębiorców, a ponadto – uproszczenie i uporządkowanie stanu prawnego w zakresie podawania informacji o cechach (właściwościach) towarów (usług) oraz o wadach i uszkodzeniach towarów, wynikających z przepisów szczególnych, wobec ustawy o cenach, których ilość w obrocie prawnym należy uznać za wystarczającą.

Wydanie projektowanej ustawy ma na celu przede wszystkim ograniczenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, przez eliminację uregulowań niewątpliwie zbędnych w obrocie prawnym i powodujących ponadto wątpliwości interpretacyjne.

Wpływ projektowanej regulacji na handel, na koszty operacyjne oraz na prowadzenie działalności oraz na obciążenia administracyjne dla firm (definiowane jako obowiązki informacyjne) będzie dodatni (pozytywny dla przedsiębiorców), ale jest trudny do oszacowania na podstawie aktualnych metod analityczno-badawczych.

6) Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana ustawa nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.

7) Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy zmieniającej ustawę o cenach oraz ustawę o kontroli skarbowej jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

8) Źródła finansowania

Wejście w życie projektowanej regulacji nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.