



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10-07-2020 r.

**Adam Bodnar**

**VII.7105.2.2020**

**Pani  
Jadwiga Emilewicz  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Rozwoju**

Wielce Szanowna Pani Premier,

zwracam się do Pani Premier z uprzejmym zapytaniem odnośnie do realizacji przez Polskę unijnego obowiązku notyfikacyjnego zapobiegającego tworzeniu barier na rynku wewnętrznym, a w szczególności dotyczącego środków podejmowanych przez rząd polski w związku z sytuacją epidemiczną.

Swoboda działalności gospodarczej należy do podstawowych zasad ustroju państwa polskiego, objęta jest gwarancjami konstytucyjnymi (zob. art. 20 i 22 Konstytucji RP). Kształtuje prawo podmiotowe skuteczne wobec organów administracji publicznej, a obejmuje w szczególności prawo do podejmowania decyzji gospodarczych, w tym dotyczących wprowadzania do obrotu i handlu towarami. Swoboda działalności gospodarczej może być realizowana przez podmioty prywatne na terytorium naszego kraju, a w związku z uczestnictwem w Unii Europejskiej, w równym stopniu, na obszarze unijnego rynku wewnętrznego. Jego podstawowym elementem jest swobodny przepływ towarów, gwarantowany przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. art. 26 ust. 2 TFUE). Obejmuje on m.in. zakaz wprowadzania ograniczeń ilościowych oraz wszelkich środków o skutku równoważnym, tak w przywozie jak w wywozie towarów (art. 34 i 35

TFUE), zaś zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości przepisy te wywołują skutek bezpośredni.<sup>1</sup>

Szereg środków prowadzących do prawnego i faktycznego ograniczenia swobody przepływu towarów zostało wprowadzonych Polsce w ostatnich miesiącach w związku z sytuacją epidemii koronawirusa. Dotyczyły one w pierwszej mierze sprzętu medycznego, np. respiratorów, oraz środków bezpieczeństwa indywidualnego, w tym maseczek, kombinezonów, rękawiczek czy substancji odkażających.

Niemniej w celu zapewnienia pełnego przestrzegania zakazów ograniczeń swobody przepływu towarów, a także zasad uczciwej konkurencji i bezpieczeństwa prawnego,<sup>2</sup> dyrektywa Unii Europejskiej nr 2015/1535 ustanowiła procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych, zobowiązując państwa członkowskie do powiadamiania Komisji Europejskiej oraz innych członków Unii o projektach przepisów mogących stanowić barierę w handlu w ramach unijnego rynku wewnętrznego.<sup>3</sup> Dyrektywa wskazuje cztery rodzaje przepisów technicznych objętych obowiązkiem notyfikacyjnym: 1) „specyfikacje techniczne”; 2) „inne wymagania”; 3) „zasady dotyczące usług”, oraz 4) „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne (...) zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług” (art. 1 ust. 1 lit. f dyrektywy).

Przegląd prowadzonej przez Komisję Europejskiej bazy TRIS wskazuje, że władze polskie udzieliły do tej pory tylko jednego powiadomienia o projekcie przepisów objętych wymogiem dyrektywy,<sup>4</sup> tj. projektu późniejszego Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów

---

<sup>1</sup> Zob. wyrok TS z dnia 22 marca 1977 r., C-74/76, *Iannelli & Volpi SpA v Ditta Paolo Meroni*, EU:C:1977:51; wyrok TS z dnia 29 listopada 1978 r., C-83/78, *Pigs Marketing Board v Raymond Redmond*, EU:C:1978:214.

<sup>2</sup> Zob. J. Barcz, *Przepisy ustawy o grach hazardowych jako „przepisy techniczne” – czyli co powiedział i co mógł powiedzieć Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie Fortuna oraz w wyroku w sprawie Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.? [w:] Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] M. Taborowski (red.), Warszawa 2016, s. 24.; zob. też F. Łukaszewicz, *Skutki prawne braku notyfikacji ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę i święta*, Europejski Przegląd Sądowy 11/2018, s. 4 i nast.*

<sup>3</sup> Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9/09.2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz. Urz. UE 2015 L 241/1.

<sup>4</sup> Zob. baza TRIS, powiadomienie nr 2020/232/PL, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=232&mLang=PL>, dostęp: 19.06.2020 r.

w związku z wystąpieniem stanu epidemii.<sup>5</sup> Przedmiotem notyfikacji był sprzęt medyczny w postaci respiratorów i kardiomonitorów (§ 6 ust. 1 rozporządzenia) oraz produkty medyczne, takie jak: kombinezony, maski, ochraniacze na buty i rękawiczki (§ 7 ust. 2 rozporządzenia). Z uwagi na naglące powody wynikające ze stanu epidemii wykorzystano tryb pilny (art. 6 ust. 7 dyrektywy), pozwalający na przyjęcie przepisów ograniczających handel towarami bez obowiązkowego okresu stosowania zasady wstrzymania (*standstill*).

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie prosić o informację, czy wcześniejsze akty Rady Ministrów, odpowiednio: rozporządzenie z dnia 31 marca<sup>6</sup> oraz rozporządzenie z 10 kwietnia 2020 r.,<sup>7</sup> również zostały notyfikowane Komisji Europejskiej, względnie, z jakiego powodu miały nie podlegać procedurze notyfikacyjnej. Wskazówek o udzieleniu informacji dotyczących projektów obu rozporządzeń nie zawiera baza TRIS. Oba rozporządzenia wprowadziły podobne, a nawet dalej idące ograniczenia i zakazy obrotu produktami, obejmując także gogle ochronne, maseczki chirurgiczne, i produkty biobójcze (zob. § 7 ust. 1 obu rozporządzeń).

Proszę również o informację, czy dokonano podobnej notyfikacji w odniesieniu do projektu rozporządzenia z dnia 2 maja 2020 r., zastępującego rozporządzenie, którego projekt został notyfikowany,<sup>8</sup> a także kolejnego rozporządzenia z dnia 16 maja zastępującego to poprzednie.<sup>9</sup> Oba akty Rady Ministrów utrzymywały ograniczenia w obrocie, aczkolwiek w zmniejszonym przedmiotowo zakresie, bowiem w zestawieniu z rozporządzeniem z dnia 19 kwietnia br., ograniczeniami nie zostały już objęte rękawiczki lateksowe i nitrylowe (zob. § 6 ust. 1 obu rozporządzeń).

W ocenie Rzecznika wskazane wyżej rozporządzenia Rady Ministrów nie były jedynymi ograniczeniami swobody przepływu towarów, które zostały wprowadzone w ostatnich miesiącach, o których powinny zostać powiadomione inne państwa Unii

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2000 r., poz. 697.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r., poz. 566.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r., poz. 658.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r., poz. 792.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r., poz. 878.

i Komisja Europejska. Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19<sup>10</sup> przewidziała mechanizm ustalania cen maksymalnych i marż dla produktów i wyrobów, które mogą być wykorzystane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 lub których dostępność jest zagrożona (art. 8 ustawy), a także maksymalnych cen lub maksymalnych marż hurtowych i detalicznych stosowanych w sprzedaży towarów lub usług mających istotne znaczenie dla ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi lub kosztów utrzymania gospodarstw domowych (art. 8a ustawy). Pragnę zapytać, czy i z jakiej przyczyny, w ocenie Pani Premier, przepisy te zostały wyłączone spod obowiązku notyfikacji skoro mają związek z obrotem towarowym.

Wspomniana ustawa z dnia 2 marca 2020 r. wprowadziła także dalsze mechanizmy mogące skutkować ograniczeniami w obrocie towarami. W szczególności na jej podstawie, Prezes Rady Ministrów, a od 17 kwietnia br. również Minister Zdrowia, uzyskał kompetencję do wydawania w formie natychmiast wykonalnych decyzji administracyjnych poleceń wobec określonych osób prawnych, jednostek organizacyjnych oraz przedsiębiorców (zob. art. 8 ust. 2–4). W oparciu o to umocowanie, Prezes Rady Ministrów zdecydował o zakazaniu sprzedaży maseczek, żelów antybakteryjnych i środków do dezynfekcji na platformach internetowych Allegro i OLX.<sup>11</sup>

W istocie wprowadzono w ten sposób zasadę zakazującą świadczenia usług przez te platformy w zakresie oferowania produktów objętych decyzją Prezesa Rady Ministrów. Zakaz ten dotyczył zatem „zasady dotyczących usług”, tj. usług społeczeństwa informacyjnego. Są to bowiem usługi świadczone za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy, czym wyczerpują definicję wskazaną w art. 1 ust. 1 lit. b dyrektywy 2015/1525. W znaczeniu dyrektywy były to zatem „przepisy techniczne”, co konkretyzowało obowiązek udzielania informacji o nich podstawie dyrektywy.

Z kolei na podstawie ustawy – Prawo farmaceutyczne,<sup>12</sup> Minister Zdrowia wprowadził również zakaz wywozu poza granicę kraju bez zgody Generalnego Inspektora

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.

<sup>11</sup> Zob. Komunikat z 11 marca 2020 r., <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-olx-i-allegro-nie-beda-mogly-sprzedawac-artykulow-zwiazanych-z.html>, dostęp 19.06.2020 r.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne, Dz. U. z 2020 r., poz. 944.

Farmaceutycznego produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych.<sup>13</sup> Pragnę zapytać, czy wskazane środki również podlegały notyfikacji Komisji Europejskiej. Określały one bowiem warunki wpływające na obrót poszczególnymi kategoriami produktów, co wprowadza je w zakres objęty wymogiem notyfikacji na podstawie dyrektywy 2015/1535.<sup>14</sup>

W związku z tym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich,<sup>15</sup> zwracam się z uprzejmą prośbą do Pani Premier o przedstawienie wyjaśnień w tej sprawie.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>13</sup> Zob. Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Urz. MZ z 2020 r., poz. 16; oraz komunikat Ministra Zdrowia z 5 marca 2020 r., <https://www.gov.pl/web/zdrowie/komunikat-ministra-zdrowia-ws-obwieszczenia-antywywozowego>, dostęp 19.06.2020 r.

<sup>14</sup> Zob. m.in. wyrok TS z dnia 28 maja 2020 r., C-727/17 *Syndyk Masy Upadłości ECO-WIND Construction S.A. w upadłości przeciwko Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Kielcach*, EU:C:2020:393.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 2020 r. poz. 627.