projekt

USTAWA

z dnia ... r.

o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni oraz ustawy – Kodeks pracy

Art. 1. W ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2023 r. poz. 158 i 2626) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zakaz, o którym mowa w art. 5, nie obowiązuje w:

1) pierwszą i trzecią niedzielę każdego miesiąca kalendarzowego, z zastrzeżeniem pkt 2 i 3;

2) pierwszą niedzielę grudnia i kolejne dwie niedziele poprzedzające pierwszy dzień Bożego Narodzenia, z wyłączeniem niedzieli przypadającej na dzień 24 grudnia;

3) niedzielę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy, a jeżeli jest to pierwsza albo trzecia niedziela w miesiącu zakaz nie obowiązuje także w niedzielę poprzedzającą pierwszą albo trzecią niedzielę tego miesiąca.”;

b) w ust. 2 wyrazy „ust. 1 pkt 3” zastępuje się wyrazami „ust. 1 pkt 1”;

2) po art. 7 dodaje art. 7a w brzmieniu:

„Art. 7a. 1. Pracownikowi wykonującemu pracę w niedzielę, z wyjątkiem pracy w placówkach handlowych, miejscach i okresie, o których mowa w art. 6, przysługuje za ten dzień wynagrodzenie w podwójnej wysokości oraz pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikowi inny dzień wolny od pracy w okresie 6 dni kalendarzowych poprzedzających lub następujących po takiej niedzieli.

2. Jeżeli wykorzystanie przez pracownika dnia wolnego okresie, o którym mowa w ust. 1, nie jest możliwe pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikowi dzień wolny do końca okresu rozliczeniowego.

3. Pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikowi, o którym mowa w ust. 1, co najmniej dwie niedziele wolne od pracy w miesiącu kalendarzowym.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465) w art. 15111 dodaje się § 5 w brzmieniu:

„§ 5. Przepisów § 1–4 w zakresie uprawnień związanych z pracą w niedziele nie stosuje się do pracowników, o których mowa w art. 7a ustawy, o której mowa w art. 1519b.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Potrzeba i cel wydania ustawy

Proponowany projekt ustawy ma na celu zmianę regulacji dotyczących zasad prowadzenia handlu i czynności związanych z handlem w niedzielę, określonych w ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedzielę i święta oraz w niektóre inne dni wraz z późniejszymi zmianami. Projektodawcy oceniają, że dotychczasowy okres obowiązywania ustawy pokazał, że nie spełniła ona części celów dla jakich ją przyjęto. Projekt jest efektem analizy skutków obecnie obowiązujących przepisów w zakresie ograniczeń handlu w niedziele oraz badań poparcia społecznego dla tych regulacji.

Po pierwsze, wbrew intencjom ustawodawcy z roku 2018 projekt ten nie przyczynił się do wsparcia małych, lokalnych sklepów w ich konkurencji z wielkimi sieciami handlowymi. W okresie 2014-2023 liczba placówek handlowych w Polsce zmalała o 33,5 tys., a w samym 2023 roku zamknięto 3 tys. placówek.[[1]](#footnote-1) Ostatnie lata są natomiast czasem rozkwitu wielkich sieci handlowych, a zwłaszcza tzw. sieci dyskontowych – dzięki agresywnej strategii marketingowej i cenowej oraz długim godzinom otwarcia udało im się skłonić potencjalnych klientów do robienia tam zakupów w piątki i soboty.[[2]](#footnote-2)

Po drugie, opinia Polaków nt. zakazu handlu w niedzielę jest podzielona. Przeprowadzone w lutym 2024 r. badanie sondażowe pokazuje, że zniesienie zakazu popiera 46% ankietowanych, a jego utrzymanie – 44%.[[3]](#footnote-3) Proponowane rozwiązanie ma więc charakter kompromisowy – zgoda na częściowe niedzielne otwarcie sklepów wraz z wyższymi wynagrodzeniami dla pracowników pozwolą pogodzić interesy klientów chcących robić zakupy oraz pracowników sektora. Warto też pamiętać, że z możliwości pracy w niedzielę korzystają też osoby, które ze względu na naukę nie mogą pracować w inne dni tygodnia – np. studenci chcący choćby częściowo pokryć koszt życia w mieście akademickim.

Po trzecie, obecny stan prawny pełny jest arbitralnych zwolnień, które mogą być pretekstem do nadużyć oraz prowadzić do sytuacji podważających szacunek obywateli do całego systemu prawnego. Znane są przypadki obchodzenia zakazu handlu niedzielnego poprzez np. organizowanie w sklepach bibliotek, klubów czytelnika czy wypożyczalni sprzętu sportowego.[[4]](#footnote-4) Jawnie niesprawiedliwy charakter ma za to art. 6 ust 4. który pozwala przedsiębiorcy osobiście prowadzącemu sprzedaż w niedzielę w swojej placówce handlowej na korzystanie z nieodpłatnej pomocy członków rodziny. Zgodnie z obecnym stanem prawnym nielegalne jest więc skorzystanie z płatnego wsparcia osoby dobrowolnie chcącej pracować w niedzielę, za to legalne jest nieodpłatne korzystanie z pracy osób bliskich.

Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana i różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Obecnie zasady prowadzenia działalności handlowej w niedzielę co do zasady, zakazują prowadzenia handlu i czynności związanych z handlem w niedziele. Ustawa zawiera jednak szereg wyjątków. Z zakazu zwolnione jest kilka niedziel w roku: dwie niedziele poprzedzające święta Bożego Narodzenia, niedziela poprzedzająca Wielkanoc, a także ostatnie niedziele stycznia, kwietnia, czerwca oraz sierpnia. W przepisach uwzględniony jest też szereg zwolnień dla poszczególnych rodzajów placówek handlowych, w których odbywa się handel (np. stacji benzynowych, dworców, szpitali, hoteli), branż (np. apteki, kwiaciarnie, sklepy z pamiątkami czy dewocjonaliami) oraz form działalności (sklep internetowy, sklep, w którym czynności związane ze sprzedażą prowadzi właściciel-przedsiębiorca).

W uzasadnieniu obywatelskiego projektu ustawy z 2018 r. oraz stanowisku Rady Ministrów wobec ww. propozycji regulację argumentowano chęcią ochrony szczególnego charakteru niedzieli jako dnia świątecznego i zagwarantowania pracownikom handlu możliwości wypoczynku. Argumentem była też chęć osłabienia pozycji wielkich sieci handlowych na polskim rynku oraz umożliwienie rozwoju małym, rodzinnym sklepikom. Uznając ten pierwszy argument za bardzo ważny i to, że argument drugi nie potwierdził się w praktyce, projektodawcy proponują zmianę zasad wykonywania działalności handlowej w niedziele uwzględniającą oczekiwania klientów, przedsiębiorców i pracowników. Proponowany projekt zakłada:

– Zwiększenie liczby niedziel, w których handel w placówkach niebędących placówkami zwolnionymi zakazu na podstawie art. 6 ustawy jest dozwolony przez umożliwienie działalności w pierwszą i trzecią niedzielę w każdym miesiącu, a nie jak dotychczas jedynie w ostatnie niedziele stycznia, kwietnia, czerwca oraz sierpnia (nowe brzmienie art. 7 ust. 1). Zasady handlu w święta, dniu 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy pozostaną bez zmian.

– Rozszerzenie uprawnień pracowniczych z tytułu pracy w niedzielę. Obecnie wszystkich pracowników placówek handlowych pracujących w niedzielę obowiązują identyczne zasady rekompensaty z tego tytułu określone w art. 1511–15112 Kodeksu pracy, które gwarantują pracownikowi dzień wolny od pracy, a jeżeli jest to niemożliwe, wypłatę dodatku do wynagrodzenia w wysokości 100% wynagrodzenia obliczonego jak za pracę godzinach nadliczbowych. Dla poszanowania prawa pracowników do odpoczynku i nieograniczania czasu poświęconego na sprawy własne i rodziny projektodawcy proponują zapewnienie pracownikowi jednocześnie:

- za pracę w niedzielę 200% wynagrodzenia,

- innego dnia wolnego od pracy w okresie 6 dni kalendarzowych poprzedzających lub następujących po takiej niedzieli, z tym że jeżeli wykorzystanie przez pracownika dnia wolnego w tym czasie, nie jest możliwe pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikowi dzień wolny do końca okresu rozliczeniowego,

- wolnych od pracy co najmniej z dwóch niedzieli w miesiącu kalendarzowym.

W związku z innym ukształtowaniem uprawnień z tytułu wykonywania pracy w niedzielę w ustawie Kodeks pracy dodaje się w art. 15111 § 5, który wyłącza w tym zakresie przepisy kodeksowe w odniesieniu do uprawnień ogólnie obowiązujących.

Propozycje te pozwolą zwiększyć swobodę wyboru konsumenta, który z jakichś przyczyn (np. intensywna praca zawodowa) jest zmuszony do robienia zakupów w niedzielę – dwie niedziele handlowe w miesiącu pozwolą osobom na uzupełnienie zapasów. Wyższe wynagrodzenie dla osób muszących pracować w ten dzień będzie natomiast dobrą rekompensatą za pracę w ten dzień, a także skłoni właścicieli sklepów do kalkulacji, czy ich otwarcie w ten dzień jest ekonomicznie opłacalne.

Podkreślić należy, że propozycja ta oznacza de facto powrót do stanu prawnego, który obowiązywał w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2018 – dwie niedziele handlowe w miesiącu były traktowane jako etap przejściowy przed wprowadzeniem pełnego zakazu.

Nie ulega zmianie kontrola przestrzegania przepisów ustawy i sankcje z tytułu jej naruszania. W związku z rozszerzeniem możliwości handlu w niedzielę mogą się zwiększyć faktyczne zadania Państwowej Inspekcji Pracy, która zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 15c ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy kontroluje powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych, co w dłuższej perspektywie wymagać może zwiększenia wydatków na ten cel w ramach budżetu PIP, ale nie powinno to nastąpić w pierwszym okresie obowiązywania nowych zasad.

Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Skutki społeczne

Zmiany dotyczą całego społeczeństwa. Proponowany projekt oznaczać będzie zwiększenie swobody wyboru konsumentów, co do czasu i miejsca robienia zakupów. Nastąpi wzrost zatrudnienia i dochodów osób zatrudnionych w handlu. Gwarancje wolnych dni i weekendów sprawiają, że większa liczba dni pracy w niedziele w znikomym stopniu wpłynie na sytuację pracowników i rodzin.

Skutki gospodarcze

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w sierpniu 2023 (ostatnie dostępne dane) w sekcji G PKD (handel, naprawa pojazdów samochodowych) pracowało 2,2 mln osób, z czego 1,3 mln miało status osób zatrudnionych. Badanie porównawcze poświęcone wpływowi liberalizacji zasad handlu w niedzielę, przeprowadzone w roku 2015 przez ekonomistów C. Genakosa i S. Dancheva[[5]](#footnote-5), pokazało, że działanie takie prowadzi do wzrostu liczby placówek handlowych oraz zatrudnienia w tym sektorze (zarówno w sklepach nowych, jak i tych istniejących przed liberalizacją). Rosną też obroty ze sprzedaży niektórych kategorii produktów. Zgodnie z szacunkami Polskiej Rady Centrów Handlowych przywrócenie (pełne) niedzielnego handlu oznaczałoby wzrost zatrudnienia o 20-40 tys. osób, a także czteroprocentowy wzrost obrotów.[[6]](#footnote-6)

Wejście w życie ustawy będzie miało wpływ na wykonywania działalności gospodarczej, w tym na mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Nastąpią zmiany kosztów prowadzenia działalności w związku z obowiązkiem wypłacana podwójnego wynagrodzenia za pracę w niedziele i jednoczesnego zapewnienia wolnego dnia. Z drugiej strony powiększony zostanie zakres czasowy prowadzenia handlu, co korzystnie wpłynie na przychody przedsiębiorców i konkurencyjność w gospodarce. Należy podkreślić, że nowe warunki handlu w niedzielę są identyczne dla wszystkich, a mikroprzedsiębiorcy oraz mali i średni przedsiębiorcy nadal pozostają faktycznie uprzywilejowani poprzez możliwość nieodpłatnej pomocy najbliższej rodziny.

Skutki finansowe

Projekt nie pociąga za sobą obciążeń budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W związku omówionymi wyżej korzystnymi skutkami ekonomicznymi należy stwierdzić, że propozycja ta będzie miała pozytywny wpływ na kondycję sektora finansów publicznych. Większe zatrudnienie i wyższe obroty w handlu oznaczają wyższe wpływy z podatków PIT, CIT, podatków pośrednich, a także podatku od sprzedaży detalicznej.

Skutki prawne wejścia w życie ustawy zostały opisane wyżej.

Proponuje się, aby nowelizacja weszła w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiące od dnia ogłoszenia. Zapewni to odpowiedni okres adaptacyjny dla pracodawców, w tym zwłaszcza związany z zapewnieniem odpowiedniej liczby pracowników do pracy w dodatkowe handlowe niedziele oraz dostosowania harmonogramów pracy placówek handlowych w uzgodnieniu z dostawcami.

Dodatkowe informacje o spełnianiu przez projekt wymogów określonych przepisami

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych lub przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).

Projekt nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega procedurze notyfikacji.

1. <https://www.rp.pl/handel/art39831041-sklepy-nadal-beda-znikaly-w-polsce-tysiacami-zwlaszcza-spozywcze> (dostęp 13.03.2024) [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.rp.pl/handel/art39965171-wojna-biedronki-z-lidlem-przechodzi-na-kolejny-poziom-to-efekt-polityki-rzadow-pis> (dostęp 13.03.2024), <https://www.rp.pl/handel/art39864391-zakaz-handlu-w-niedziele-do-zniesienia-polityczna-decyzja-juz-zapadla> (dostęp 13.03.24) [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/handlowe-niedziele-co-dalej-z-zakazem-handlu-sondaz-st7768504> (dostęp 13.03.2024) [↑](#footnote-ref-3)
4. [https://www.prawo.pl/biznes/jak-omija-sie-zakaz-handlu-w-niedziele,519197.html](https://www.prawo.pl/biznes/jak-omija-sie-zakaz-handlu-w-niedziele%2C519197.html) (dostęp 13.03.24) [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1336.pdf> (dostęp 13.03.24) [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://prch.org.pl/prch-opowiada-sie-za-przywroceniem-mozliwosci-handlu-w-niedziele/> (dostęp 13.03.24) [↑](#footnote-ref-6)