

Warszawa, dnia 30 listopada 2023 r.

BAS-WAP/WASiE/WAZSP-164/23

SEKRETARIAT SZEFA KANCELARII
L.dz. DS.1600.142.2023
Data wpływu 4.12.2023

Pan Minister
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena Skutków Regulacji
zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu
handlu w niedzielę i święta oraz niektóre inne dni (druk nr 63)
z uwzględnieniem zgłoszonych zmian do projektu
(druki nr 67 i 67-A)

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Przedmiotem projektu ustawy jest zmiana ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedzielę i święta oraz niektóre inne dni¹. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu „[w] aktualnym stanie prawnym niedziela przypadająca na dzień 24 grudnia jest jedną z niedziel handlowych poprzedzających pierwszy dzień Bożego Narodzenia. W projekcie ustawy proponuje się jednoznaczne przesadzenie, że Wigilia, która przypada w niedzielę 24 grudnia, będzie dniem objętym zakazem handlu. Rozwiązanie to jest uzasadnione szczególnym czasem, jakim jest Boże Narodzenie oraz spotkaniami rodzinnymi Polaków [...]”.

II. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt przewiduje zmianę zakresu zakazu handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem, a także powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu

¹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 158; dalej jako „ustawa”.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SP-WP. 020.12.12.2023
Data wpływu 05.12.23

wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem, obowiązującego w niedziele i święta w placówkach handlowych (por. art. 5 ustawy).

Proponowana zmiana art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy polega na dodaniu wyrazów „z wyłączeniem niedzieli przypadającej na dzień 24 grudnia”. Ponadto projekt zakłada dodanie w art. 7 ust. 1a zgodnie, z którym, jeżeli niedziela poprzedzająca pierwszy dzień Bożego Narodzenia przypada na dzień 24 grudnia, zakaz ten nie będzie obowiązywać w dwie kolejne niedziele poprzedzające niedzielę przypadającą na 24 grudnia. Natomiast zgodnie z proponowanym art. 8 ust. 3 ustawy, jeżeli dzień 24 grudnia przypada w niedzielę, wskazany zakaz ma być stosowany, z uwzględnieniem wyłączeń zawartych w art. 6 ustawy.

Projekt ustawy zmierza do modyfikacji przepisów określających zakaz handlu w placówkach handlowych w niedziele i święta. Przyjęcie proponowanych rozwiązań będzie skutkowało tym, że w przypadku gdy dzień 24 grudnia przypada w niedzielę, zakaz ten będzie obowiązywał, natomiast nie będzie on stosowany w dwie poprzednie niedziele. Przy czym do wprowadzanego zakazu zastosowanie znajdzie art. 6 ustawy, zawierający katalog wyłączeń. Tym samym zakaz handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem, a także powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem obejmujący dzień 24 grudnia nie będzie obowiązywać we wskazanych w tym przepisie przypadkach, np. na stacjach paliw płynnych, w aptekach i punktach aptecznych czy też w placówkach handlowych, w których handel jest prowadzony przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną wyłącznie osobiście, we własnym imieniu i na własny rachunek.

III. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Wstęp

Niedziele i święta, do których w wybranych państwach zalicza się także dzień 24 grudnia, co do zasady są dniami wolnymi od pracy, jednakże w poszczególnych porządkach prawnych regulacje dotyczące obszaru handlu charakteryzują się dużą różnorodnością zastosowania wyjątków od przyjętych reguł będących konsekwencją specyficznych uwarunkowań i przyjętych zwyczajów. Nie ma zakazu handlu w

niedziele np. w Bułgarii, Czechach, Estonii, Finlandii, na Łotwie i na Słowacji. W państwach, w których istnieją uregulowania dotyczące zakazu handlu, przepisy są zazwyczaj uzupełnione o szereg różnych wyjątków – tak jest np. w Austrii, Belgii, Chorwacji, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburgu, Niemczech, Szwajcarii, na Węgrzech i w Wielkiej Brytanii.

1. Informacja na temat wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej

W Austrii godziny otwarcia sklepów są regulowane w znowelizowanej federalnej ustawie o godzinach otwarcia z 2003 r., która weszła w życie 1 stycznia 2008 r.². Zgodnie z ustawą od soboty po godz. 18.00, w niedziele, święta i poniedziałki do godz. 6.00 punkty sprzedaży muszą być nieczynne (z pewnymi wyjątkami wskazanymi w ustawie). Istnieją specjalne przepisy dotyczące 24 i 31 grudnia, które są dniami wolnymi od pracy od godziny 12:00, jeśli wypadają w dzień roboczy. W dniu 24 grudnia sklepy mogą być otwarte od godz. 6:00 do 14:00. Wyroby cukiernicze i świeże kwiaty mogą być sprzedawane do godziny 18:00, a choinki do godziny 20:00. Od powyższych zapisów ustawy jest szereg wyjątków. Należą do nich wyłączenia, na przykład dla sklepów spożywczych na stacjach kolejowych, sklepów wolnoślowych na lotniskach, targach i innych wydarzeniach. Ponadto sprzedaż towarów z automatów, w placówkach gastronomicznych, na stacjach benzynowych, w koszarach i transakcje rynkowe są zwolnione z ograniczeń. Ze względu na federalną strukturę administracyjną państwa kraje związkowe (landy) mogą przyjmować własne regulacje m.in. dotyczące godzin otwarcia punktów handlowych. Zgodnie z dostępnymi informacjami w dniu 24 grudnia 2023 r. w Austrii sklepy będą co do zasady zamknięte z możliwością przyjęcia innych regulacji przez gubernatorów poszczególnych landów, zgodnie z uprawnieniem, jakie im przysługuje w przypadku odmiennego regulowania handlu w niedzielę³.

W Belgii zgodnie obowiązującym prawem istnieje obowiązek zamknięcia sklepu w jednym z siedmiu dni w tygodniu. Domyślnym wyborem jest niedziela, ale handlowcy

² *Öffnungszeitengesetz 2003*, ze zmianami z 28.11.2023;
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002816>.

³ <https://www.wko.at/oe/handel/oeffnungszeiten-fuer-handel-weihnachtssamstage>.

mogą wybrać dowolnie inny dzień, pod warunkiem, że wybór ten będzie utrzymany przez co najmniej sześć miesięcy. O szczegółowych regulacjach dot. handlu decydują rady gmin. W Belgii dzień 24 grudnia nie jest ustawowo wolny od pracy.

W Chorwacji ustawa Prawo handlowe⁴ z 01.07.2023 r. w art. 57 wprowadza zakaz handlu detalicznego w niedziele, jednakże dopuszcza, że przedsiębiorca może samodzielnie wyznaczyć 16 niedziel w roku jako dni robocze przy zastrzeżeniu, że liczba godzin pracy punktu sprzedaży od poniedziałku do niedzieli nie może przekroczyć 105. Rozdział dopuszczalnego limitu godzin jest pozostawiony przedsiębiorcy. Dzień 24 grudnia nie jest w Chorwacji dniem ustawowo wolnym od pracy. Jak wynika z przeglądu dokonanego przez portal Index.hr⁵ szereg centrów handlowych w Chorwacji planuje prowadzenie sprzedaży w dniu 24 grudnia 2023 r.

W Danii, zgodnie z ustawą o handlu detalicznym w punktach sprzedaży⁶, zakaz handlu obowiązuje, poza świętami publicznymi, m.in. 24 grudnia. Wyłączenia od powyższego zakazu dotyczą m.in. sprzedaży pieczywa, nabiału i prasy, a także żywności i produktów gospodarstwa domowego sprzedawanych na targach.

We Francji kodeks pracy określa zasadę, zgodnie z którą pracownikom przysługuje odpoczynek w niedzielę. Jednocześnie prawo dopuszcza wyjątki od tej zasady dla niektórych typów sklepów. Przykładowo punkty sprzedaży żywności jak np. piekarnie, cukiernie, sklepy mięsne, sklepy spożywcze, sklepy rybne, sklepy z warzywami i owocami mogą być otwarte w niedzielę do godz. 13:00. Ponadto mer po zasięgnięciu opinii rady gminy może wyznaczyć dwanaście niedziel w roku, w których dopuszcza się handel sklepowy. Dzień 24 grudnia nie jest we Francji dniem ustawowo wolnym od pracy.

W Hiszpanii zakaz handlu dotyczy niektórych niedziel. Zgodnie z przepisami ustawy nr 1/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. o godzinach otwarcia placówek handlowych⁷ placówki handlowe mają być otwarte przez co najmniej 16 niedziel lub dni świątecznych rocznie. Poszczególne wspólnoty autonomiczne mogą zmniejszyć

⁴ *Zakon o trgovini*, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_10_114_1712.html.

⁵ <https://www.index.hr/shopping/clanak/evo-koje-su-nedjelje-radne-trgovinama-i-sopingcentrima-dokraja-godine/2474416.aspx>.

⁶ *Bekendtgørelse af lov om detailsalg fra butikker m.v.*, LBK nr 515 af 30/04/2019, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/515>.

⁷ *Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales*, tekst ujednolicony w jęz. hiszpańskim dostępny: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21421>.

lub zwiększyć tę liczbę, przy czym liczba niedziel i świąt, w których dozwolone jest otwarcie placówek handlowych, nie może być mniejsza niż dziesięć. Wspólnoty autonomiczne określają, w które niedziele i święta placówki handlowe na terenie danej wspólnoty mogą być otwarte. Decyzję w sprawie godzin otwarcia w tych dniach podejmują przedsiębiorcy, którzy prowadzą te placówki. 24 grudnia nie jest w Hiszpanii świętem.

W Holandii, zgodnie z ustawą o godzinach handlu⁸, obowiązuje zakaz handlu w niedziele, a także w wybrane święta, w tym 24 grudnia po godzinie 19:00. Jednocześnie rada gminy może udzielić zwolnienia od powyższego zakazu.

W Luksemburgu zgodnie z prawem w niedziele oraz w dniach ustawowo wolnych od pracy sklepy mogą być otwarte w godzinach 06:00-13:00. Pomimo, że 24 grudnia nie jest w Luksemburgu dniem ustawowo wolnym od pracy, to w tym dniu wprowadzono godzinowe ograniczenia w pracy sklepów, które mogą być otwarte maksymalnie do godziny 18:00. Właściwy organ może udzielić tymczasowych odstępstw od tych przepisów.

W Niemczech od czasu reformy federalizmu z 2006 r. odpowiedzialność za regulowanie godzin zamknięcia sklepów spoczywa na krajach związkowych (landach). Federalna ustawa o godzinach zamknięcia sklepów ma zastosowanie tylko w tych landach, które nie przyjęły własnej ustawy o godzinach otwarcia sklepów, co dotyczy wyłącznie Bawarii. Ustawa o godzinach zamknięcia sklepów (LadSchlG⁹) reguluje godziny, w których określone punkty sprzedaży muszą być zamknięte dla transakcji handlowych z klientami w całej RFN. Zgodnie z postanowieniami ustawy sklepy muszą pozostać zamknięte w niedziele i święta – z pojedynczymi wyjątkami. W większości landów sprzedaż jest dozwolona w cztery niedziele w roku. Landy mają jednak możliwość zezwolenia na otwarcie w więcej niż cztery niedziele i święta w roku. Niedzielne otwarcie wymaga okazji, takiej jak targi lub podobne wydarzenia, które muszą mieć duże znaczenie dla całej populacji miasta lub kraju związkowego. Zasadniczo niedziele i święta w grudniu są wyłączone z prawa do otwarcia i nie mogą być zwolnione zgodnie z ustawowym przepisem. Kraje związkowe są jednak upoważnione do wyznaczenia niedziel w grudniu jako "niedzieli handlowej"/"niedzieli

⁸ *Winkeltijdenwet*, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007952/2022-01-01>.

⁹ <https://www.gesetze-im-internet.de/ladschlG/BJNR008750956.html>.

otwartej" z pewnymi wyjątkami. W Wigilię we wszystkich landach sklepy muszą zostać zamknięte najpóźniej do godziny 14:00, jeżeli wypada w dzień roboczy. Jeżeli 24 grudnia przypada w niedzielę, sklepy mogą być otwarte maksymalnie przez trzy godziny, najpóźniej do godziny 14:00. Dotyczy to punktów sprzedaży, które sprzedają następujące towary i produkty: mleko i produkty mleczne, produkty piekarnicze i cukiernicze, świeże owoce, kwiaty, gazety. W krajach związkowych Hesja, Dolna Saksonia i Nadrenia-Palatynat w Wigilię obowiązuje zakaz wszelkiej sprzedaży. W Bremie, Nadrenii Północnej-Westfalii, Kraju Saary i Turyngii tylko piekarnie i choinki mogą być sprzedawane przed godziną 14:00 przez maksymalnie odpowiednio 3 i 5 godzin. Z kolei Badenia-Wirtembergia zezwala na sprzedaż towarów na 3 godziny przed godziną 14:00 tylko przez sklepy, które sprzedają głównie towary luksusowe i żywność, a także choinki. W Berlinie, Brandenburgii i Szlezwiku-Holsztynie zezwala się na handel do godz. 14:00 tylko niektórym punktom handlowym¹⁰.

Na Węgrzech zgodnie z ustawą CII z 2014 r. w sprawie zakazu pracy w niedziele w sektorze detalicznym¹¹ (rozdział 3) - działalność w zakresie handlu detalicznego może być prowadzona w godzinach 6:00-22:00 w dni handlowe, natomiast w niedziele i święta sklepy są nieczynne. Ustawa przewiduje trzy wyjątki: a) w niedziele adwentowe o godz. 6:00-22:00 (ustawa doprecyzowuje, że mowa jest okresie rozpoczynającym się w czwartą niedzielą przed 24 grudnia i kończącym się Bożym Narodzeniem); b) w dniach 24 i 31 grudnia w godzinach 6:00-12:00; c) 6:00-22:00 w dowolnie wyznaczoną jedną niedzielę każdego roku kalendarzowego. W przypadku niedziel adwentowych i wybranej niedzieli przedsiębiorca ma obowiązek powiadomić organ handlowy z wyprzedzeniem co najmniej 15 dni przed odpowiednią datą o zamiarze otwarcia sklepu. Organ handlowy prowadzi rejestr zgłoszonych dat. Ustawa wprost, w ustępie 4 par. 3, stwierdza, że jeżeli 24 grudnia wypada w niedzielę, to sklepy są nieczynne.

¹⁰ https://www.fachanwalt.de/magazin/arbeitsrecht/sonntagsoeffnung#google_vignette oraz <https://de.wikipedia.org/wiki/Laden%C3%B6ffnungszeit>.

¹¹ 2014. évi CII. Törvény a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról, <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400102.TV>.

2. Informacja na temat wybranych państw spoza Unii Europejskiej

W Szwajcarii w dni wolne od pracy – z wyłączeniem świąt państwowych – każdy sklep detaliczny może być otwarty 2-4 razy w roku (w zależności od kantonu). Zezwolenie na handel w te dni należy uzyskać w Urzędzie Pracy¹². Zgodnie z prawem sklepy nie mogą być otwarte w niedziele. Jednakże wszyscy sprzedawcy detaliczni mają prawo do otwarcia sklepu w określone niedziele, dlatego też w czasie poprzedzającym Boże Narodzenie centra handlowe są często otwarte w wybrane niedziele poprzedzające święta¹³. Oprócz ww. możliwości w niektórych turystycznych regionach takich jak Davos, Zermatt lub Crans Montana wiele sklepów jest otwartych również w niedziele zwłaszcza podczas głównych sezonów wypoczynkowych.

W Wielkiej Brytanii rozwiązania dot. handlu w niedziele i święta są zróżnicowane. W Anglii i Walii handel i wykonywanie czynności związanych z handlem w sklepach o powierzchni sprzedażowej powyżej 280 m² (3 000 ft²) są dopuszczone w niedziele nie dłużej niż przez 6 godzin pomiędzy godziną 10:00 a godziną 18:00. Możliwość prowadzenia handlu w niedziele w sklepach o powierzchni sprzedażowej powyżej 280 m² wprowadzono na podstawie ustawy o handlu w niedziele z 1994 r. (*Sunday Trading Act 1994*). Natomiast sklepy o powierzchni sprzedażowej mniejszej niż 280 m² oraz inne określone placówki handlowe (apteki, stacje paliw itp.) prowadzą w niedziele handel bez przywołanych ograniczeń czasowych. W Szkocji brak jest uregulowań prawnych ograniczających handel w niedziele. W Irlandii Północnej handel i wykonywanie czynności związanych z handlem w sklepach o powierzchni sprzedażowej powyżej 280 m² są dopuszczone w niedziele pomiędzy godziną 13:00 a godziną 18:00. Sklepy o mniejszej powierzchni sprzedażowej, podobnie jak stacje paliw, apteki, placówki handlowe w portach lotniczych itp., prowadzą handel bez ograniczeń czasowych. Uregulowania te są ujęte w rozporządzeniu o handlu w niedziele z 1997 r. (*The Shops (Sunday Trading &c.) (Northern Ireland) Order 1997*).

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projekt będzie miał wpływ na właścicieli i osoby świadczące pracę w placówkach handlowych (sklepach) oraz niektórych konsumentów.

¹² <https://www.sonntagsverkaufe.ch/>.

¹³ <https://shoppingtotal.ch/am-sonntag-einkaufen-in-der-schweiz/>.

Według Głównego Urzędu Statystycznego, na koniec 2022 r. w Polsce prowadziło działalność ok. 326 tys. sklepów prowadzonych przez ok. 260 tys. przedsiębiorców¹⁴.

V. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy projekt nie był poddawany konsultacjom społecznym.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Należy ocenić, że projekt będzie neutralny dla sektora finansów publicznych. Przesunięcie terminu zakupów z jednej niedzieli na drugą w tym samym miesiącu nie powinno wpłynąć na łączną wielkość konsumpcji (wydatki gospodarstw domowych), a tym samym na strumień wpływów podatkowych do budżetu państwa, przede wszystkim z tytułu podatku od towarów i usług (VAT).

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Przyjęcie projektu będzie wymagało w tym roku dużego wysiłku organizacyjnego ze strony przedsiębiorców prowadzących sklepy, w szczególności w odniesieniu do harmonogramów czasu pracy i współpracy z partnerami w łańcuchach dostaw. Może także wywołać wzrost obciążeń niektórych pracowników zatrudnionych w sektorze handlu w związku z koniecznością wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych.

Projekt będzie miał wpływ na gospodarstwa domowe, których członkowie świadczyliby w niedzielę 24 grudnia, gdyż ten dzień (Wigilia Bożego Narodzenia) będzie dla nich od 2023 r. dniem wolnym od pracy, natomiast dniem pracy będzie niedziela 10 grudnia.

¹⁴ Rynek wewnętrzny w 2022 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, s. 25.

Wprowadzenie dwóch tzw. niedziel handlowych poprzedzających Święta Bożego Narodzenia będzie dogodne dla dużej grupy konsumentów.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Wejście w życie przedmiotowego projektu najprawdopodobniej spowoduje zmianę obciążeń regulacyjnych, m.in. w postaci dodatkowych obowiązków organizacyjnych i dokumentacyjnych po stronie pracodawców, takich jak zmiany harmonogramów pracy czy też dostaw związanych ze zmianą niedzieli niehandlowej na niedzielę handlową.

IX. Wpływ na rynek pracy

Przyjęcie projektu nie wpłynie na poziom zatrudnienia w gospodarce. W roku bieżącym może natomiast wywołać wzrost popytu na pracę tymczasową. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy w dniu 24 grudnia handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem po godzinie 14.00 jest zakazane, natomiast po przyjęciu projektowanych rozwiązań zakaz handlu nie obowiązywałby w dwie kolejne poprzedzające ten dzień niedziele (bez ograniczeń co do czasu zakończenia pracy).

X. Wpływ na pozostałe obszary

Brak jest wpływu proponowanych rozwiązań na inne obszary gospodarki.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 2 projektu projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie dnia następującego po jej ogłoszeniu.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Zarówno projekt jak i jego uzasadnienie nie wskazują na planowaną ewaluację projektu.

XIII. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Do projektu nie dołączono załączników.

Autorzy:

Agnieszka Tomaszewska (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII)
ekspert ds. legislacji

dr Adrian Grycuk (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalista ds. systemu gospodarczego

dr Danuta Adamiec, Justyna Branna, dr Dobromir Dziewulak, Natalia Firlej, Bogdan Janowski, Kaja Krawczyk, Daniela Kupis, Angelina Tazuszel, Łukasz Żołądek (pkt III)
specjaliści ds. międzynarodowych

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski.

Przemysław Sobolewski

Deskryptory bazy REX: ocena skutków regulacji, handel, praca, projekt ustawy, święto.

Weryfikacja: Dobromir Dziewulak (pkt III), Adam Karczmarek (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII), Zofia Szpringer (pkt IV, VI, VII, IX, X).