

Warszawa, 15 listopada 2024 r.

BEOS-WPEiM/WP/WOSR-2342/24

Pan Minister

Dariusz Salamonczyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena skutków regulacji

**zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dniach wolnych od
pracy oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 777)**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Z uzasadnienia projektu i Deklarowanych Skutków Regulacji wynika, że obecnie obowiązujące przepisy dotyczące pracy w Wigilię Bożego Narodzenia powodują różnego rodzaju problemy.

Po pierwsze, występuje nierówne traktowanie pracowników ze względu na to, że część pracodawców postanawia, że Wigilia będzie dniem wolnym od pracy dla ich pracowników lub tego dnia zwalnia ich wcześniej (około godz. 12 lub 13) z wykonywania obowiązków służbowych, jednak w niektórych branżach takie rozwiązania nie mogą być stosowane z powodu zmianowego systemu pracy, a z kolei pracownicy placówek handlowych pracują w Wigilię do godz. 14. Ten stan rzeczy wnioskodawcy uznają za niewłaściwy, biorąc pod uwagę to, że Wigilia jest ważnym dniem dla wszystkich pracowników i ich rodzin.

Po drugie, zdaniem wnioskodawców obecnie utrudnione jest łączenie życia zawodowego z życiem prywatnym, ponieważ osoby pracujące w Wigilię mogą mieć problem dotyczący sprawowania opieki nad dziećmi, które w tym dniu nie mają zajęć edukacyjnych, a jedynie opiekuńcze, zapewnione w szkołach.

Po trzecie, w Wigilię mamy do czynienia z kumulacją ruchu drogowego, co stwarza zagrożenie dla podróżujących w tym okresie. W ocenie wnioskodawców projektowane rozwiązania przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach.

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

1. Uwagi ogólne

Aby zapewnić, że 24 grudnia, Wigilia Bożego Narodzenia, będzie dniem ustawowo wolnym od pracy dla wszystkich pracowników, w tym pracujących w placówkach handlowych, projektodawcy przedłożyli projekt ustawy nowelizujący trzy ustawy: ustawę z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy¹, ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy² i ustawę z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni³.

W ustawie o dniach wolnych od pracy projektodawcy proponują nowelizację art. 1 ust. 1 określającego tego rodzaju dni. Obecnie dniami wolnymi od pracy są: 1 stycznia (Nowy Rok), 6 stycznia (Święto Trzech Króli), pierwszy i drugi dzień Wielkiej Nocy, 1 maja (Święto Państwowe), 3 maja (Święto Narodowe Trzeciego Maja), pierwszy dzień Zielonych Świątek, dzień Bożego Ciała, 15 sierpnia (Wniebowzięcie Najświętszej Maryi Panny), 1 listopada (Wszystkich Świętych), 11 listopada (Narodowe Święto Niepodległości) oraz 25 i 26 grudnia – pierwszy i drugi dzień Bożego Narodzenia. Do tego katalogu dni wolnych od pracy ma zostać dodany 24 grudnia – Wigilia Bożego Narodzenia (projektowany art. 1 ust. 1 lit. ka ustawy o dniach wolnych od pracy). Modyfikacje w pozostałych dwóch ustawach mają charakter dostosowawczy do powyższej, zasadniczej zmiany.

Proponowana nowelizacja kodeksu pracy polega na wykreśleniu odesłania zawartego w art. 151^{9b} tego kodeksu do stosowania ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele do pracy wykonywanej w placówkach handlowych w dniu 24 grudnia (art. 2 projektu ustawy). Zamysłem projektodawców jest, aby praca w placówkach handlowych nie była możliwa w tym dniu. Z art. 1 ust. 1 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele, określającego zakres stosowania tej ustawy, ma również zostać

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1920, dalej: ustawa o dniach wolnych od pracy.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm., dalej: kodeks pracy.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 449, dalej: ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele.

wykreślone odesłanie do stosowania tej ustawy do wykonywania handlu i czynności handlowych w placówkach handlowych w dniu 24 grudnia. Wykonywanie tego rodzaju działań nie będzie mogło być również powierzane (projektowany art. 4 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele). Oznacza to konieczność odpowiedniej modyfikacji przepisów art. 8 i art. 9 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele, które obecnie zezwalają na handel, wykonywanie czynności związanych z handlem i ich powierzanie, w placówkach handlowych w dniu 24 grudnia do godz. 14. Zakazy handlu, czynności związanych z handlem i powierzania ich wykonywania nie będą natomiast obowiązywały przez dwie kolejne niedziele poprzedzające pierwszy dzień Bożego Narodzenia (projektowany art. 7 ust. 1 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele).

2. Uwagi szczegółowe

Skutkiem prawnym zaprojektowanej zmiany ustawy o dniach wolnych od pracy będzie wprowadzenie nowego dnia (24 grudnia każdego roku) do ustawowego katalogu dni wolnych od pracy. Katalog ten jest ustalony w ustawie o dniach wolnych od pracy i uwzględniany w innych przepisach prawa, w tym w objętej projektem ustawie o ograniczeniu handlu w niedziele.

Proponowane zmiany w kodeksie pracy i w ustawie o ograniczeniu handlu w niedziele mają charakter techniczny. Wynikają ze zmiany zakresu używanego w nich terminu „święto” oznaczającego dni wymienione w art. 1 pkt 1 ustawy o dniach wolnych od pracy, który w wyniku nowelizacji ma obejmować również dzień 24 grudnia.

Projektowana zmiana będzie oddziaływać na stosowanie przepisów odwołujących się do dni wolnych od pracy. Na przykład wpłynie ona na bieg terminów, w których regulacji występuje takie odwołanie⁴.

Należy wskazać, że w Deklarowanych Skutkach Regulacji wnioskodawcy zwracają uwagę, że nie jest konieczna nowelizacja art. 17 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Dzień 24 grudnia nie jest bowiem objęty zakresem tej regulacji określającej święta katolickie, które mają być dniami wolnymi od pracy, zwane w ustawie „świętami”.

⁴ Zob. np. art. 115 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny; t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm., zgodnie z którym jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1966.

Nieuwzględnienie dnia 24 grudnia w katalogu „świąt” w rozumieniu tej ustawy oznacza, że dzień ten nie będzie objęty gwarancjami dotyczącymi dni wymienionych w art. 17.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁶. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁷.

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

By zidentyfikować zagraniczne uregulowania prawne stanowiące ekwiwalent rozwiązania zaproponowanego w projekcie ustawy, dokonano przeglądu przepisów prawnych dotyczących świąt państwowych i dni wolnych od pracy we wszystkich państwach członkowskich UE.

Jak wynika z przeglądu uregulowań zagranicznych, Wigilia Bożego Narodzenia w większości państw członkowskich UE nie stanowi dnia wolnego od pracy.

W kilku państwach członkowskich UE dzień Wigilii Bożego Narodzenia stanowi święto państwowe i na mocy ustawy jest dniem wolnym od pracy. Państwa, w których dzień 24 grudnia jest dniem ustawowo wolnym od pracy, to: Czechy⁸, Słowacja⁹, Bułgaria¹⁰, Litwa¹¹, Łotwa¹², Estonia¹³.

Należy też zauważyć, że w Danii, Szwecji i Finlandii dzień Wigilii Bożego Narodzenia – choć nie jest ustanowiony dniem wolnym w drodze ustawy – dla większości pracowników stanowi dzień wolny od pracy. Wprowadzenie takiego

⁶ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Katarzyna Ueberhan)*, opinia z 28 października 2024 r., BEOS-WPEiM-2340/24.

⁷ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Katarzyna Ueberhan) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia z 28 października 2024 r., nr BEOS-WAPEiM-2341/24.

⁸ *Zákon o státních svátcích, o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu*, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-245>.

⁹ *Zákon z 20. októbra 1993 o štátnych sviatkoch, dňoch pracovného pokoja a pamätných dňoch*, <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1993/241>.

¹⁰ *Кодекс на труда*, <https://www.justice.government.bg/home/normdoc/1594373121>.

¹¹ *Lietuvos Respublikos darbo kodeksas*, <https://www.infolex.lt/teise/DocumentSinglePart.aspx?Aktoid=368200&StrNr=123#>

¹² *Likums par svētku, atceres un atzīmējamām dienām*, <https://likumi.lv/doc.php?id=72608>

¹³ *Pühade ja tähtpäevade seadus*, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513112013017/consolide>

rozwiązania dopuszczają układy zbiorowe pracy ¹⁴ (w skandynawskim modelu społecznym układy zbiorowe pracy, zawierane pomiędzy pracodawcami lub ich organizacjami i organizacjami związków zawodowych, stanowią istotne źródło prawa pracy).

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Wśród podmiotów, na które wpłynie wprowadzenie nowego dnia wolnego oraz ograniczenia handlu w sobotę poprzedzającą święto Wielkiej Nocy należy wymienić:

- pracowników – projektowane przepisy dotyczyć będą osób pracujących. Liczba pracujących wynosiła na koniec roku 2022 – 15 209,7 tys. w tym 7 162,6 tys. kobiet¹⁵.

Projektowane przepisy w szczególności dotyczyć będą:

- pracowników placówek handlowych (w Polsce w ramach działalności handlowo-usługowej w 2023 roku zatrudnionych było 1 727, 8 tys. osób¹⁶);
- pracowników strefy budżetowej (osób zatrudnionych w sektorze publicznym na koniec roku 2022 było 3 397,7 tys. osób, w tym 2 131,2 tys. kobiet¹⁷).

Jednocześnie w zamian za pracę w dodatkowy dzień wolny od pracy pracownicy nabędą prawo do rekompensaty w postaci innego dnia wolnego od wykonywania pracy zawodowej, bądź będą świadczyć pracę przy uwzględnieniu ustawowej stawki wynagrodzenia.

- pracodawców – wprowadzone zmiany skutkować będą ograniczeniem o jeden dzień prowadzonych przez nich działalności produkcyjnej lub usługowej. Przy braku możliwości ograniczenia produkcji pojawia się konieczność ponoszenia przez nich zwiększonych kosztów pracy za wykonywanie jej w dniu wolnym od pracy. Jednocześnie w niektórych branżach (turystycznej, gastronomicznej) istnieje potencjalne zwiększenie możliwości świadczenia usług wynikających z wydłużenia liczby dni ustawowo wolnych od pracy;

¹⁴ *Public holidays in Denmark*, <https://www.norden.org/en/info-norden/public-holidays-denmark>
Public holidays in Sweden, <https://www.norden.org/en/info-norden/public-holidays-sweden>
Public holidays in Finland, <https://www.norden.org/en/info-norden/public-holidays-finland>.

¹⁵ *Rocznik statystyczny pracy 2023*, GUS 2024, s. 121. W 2023 roku liczba pracujących nieznacznie zmniejszyła się do 15 178,1 tys. (GUS (2024), *Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> (dostęp listopad 2024)).

¹⁶ Na podstawie: *Rynek wewnętrzny w 2023 roku*, GUS, Warszawa 2024, s. 12.

¹⁷ *Rocznik statystyczny pracy 2023*, GUS 2024, s. 121.

- konsumenci – którzy doświadczą ograniczenia możliwości nabycia dóbr i usług w dni bezpośrednio poprzedzający dwudniowe święta (Boże Narodzenie i Wielkanoc), wskazane jako dzień wolny od pracy lub dzień, w którym handel jest ograniczony.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Z uzasadnienia projektu nie wynika, że projekt został poddany konsultacjom społecznym. Jednakże, zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 30 października 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (SN, PG, NRA, KRRP, RDS, PIP, RMiŚP, KIG, NBP, KRBR, FZZ, OPZZ, NSZZ"S", FPP, BCC-ZP, ZRP, PRP, ZPiP i Lewiatan).

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Zgodnie z danymi podanymi przez Ministerstwo Finansów wpływy budżetowe z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w 2023 roku wyniosły 89 696 094 tys. zł. W analogicznym okresie wpływy z tytułu podatku PIT wyniosły 143 776 897 tys. zł, a od towarów i usług 244 267 386 tys. zł¹⁸.

Wpływ na sektor finansów publicznych projektowanych zmian jest trudny do oszacowania, głównie ze względu na specyfikę 24 grudnia, który nie jest typowym dniem wolnym od pracy. Po pierwsze, jest to dzień dodatkowy dodawany do już ustanowionych dwóch dni świątecznych 25 i 26 grudnia. Po drugie, dzień 24 grudnia w tradycji polskiej jest dniem wzmożonej pracy, ale na rzecz własnej rodziny. Specyfika tego dnia jest już uwzględniona w planach firm, które często skracają czas pracy swoich pracowników. Jest to również uregulowane w kontekście placówek handlowych, które tego dnia pracują krócej – do godziny 14.00. Podobnie sobota poprzedzająca święta Wielkiej Nocy jest dniem tradycyjnie przeznaczonym na przygotowania świąteczne, przy czym w przypadku Wielkanocy większość gospodarstw domowych zaczyna świętowanie w niedzielę. Wprowadzenie dnia wolnego w sobotę ograniczy możliwość dokonywania zakupów, lecz i w tym przypadku pojawia się pytanie, czy ograniczy to przychody z handlu. Można raczej przewidywać, iż zakupy zostaną dokonane wcześniej.

¹⁸ Dane za <https://www.gov.pl/web/finanse/2023-r9>.

W kontekście wpływu z tytułu podatków od towarów i usług projektowana zmiana nie powinna mieć istotnego znaczenia (oraz jest trudna do oszacowania). W Wigilię Bożego Narodzenia tradycyjnie organizowane są spotkania, głównie rodzinne, które wymagają przygotowania posiłków oraz dokonania większych zakupów. Niemniej wprowadzenie dnia wolnego nie ograniczy tych zakupów, gdyż te związane są z konkretnymi wymogami związanymi z obchodami święta. Wysokość wydatków konsumpcyjnych nie powinna się zmienić, jedynie czas dokonania zakupów ulegnie zmianie. W związku z tym wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków od towarów i usług nie powinny ulec znaczącej zmianie. Podobnie w przypadku ograniczenia działalności handlowej w sobotę poprzedzającą święta Wielkiej Nocy, proponowana zmiana wpłynie nie tyle na wolumen zakupów, co na czas ich dokonania. W obu przypadkach konieczność nagromadzenia towarów na trzy dni może nawet wpłynąć na zwiększenie wolumenu zakupów spożywczych¹⁹.

Po stronie przychodów należy wskazać na inne przychody podatkowe. Zmianie może ulec wysokość wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, jeżeli uwzględnione zostanie wyższe wynagrodzenie osób, które muszą świadczyć pracę w dniu ustawowo wolnym, oraz wydłużą pracę poza ustawowy czas świadczenia pracy (nadgodziny). Oznaczać to może niewielki wzrost dochodów z tytułu podatku PIT. Przychody z tytułu podatku są trudne do oszacowania – w dniu wolnym produkcja zostanie ograniczona, ograniczeniu ulegnie działalność handlowa, jednak jak wskazano wcześniej sam wolumen sprzedaży nie powinien się zmienić.

Można wskazać również na zmiany po stronie wydatków, które związane są z zatrudnieniem znacznej liczby pracowników w sferze budżetowej. Zwyczajowo praca w szeregu przedsiębiorstw, firm usługowych, czy należących do strefy budżetowej była w dniu 24 grudnia ograniczona. Brak świadczenia pracy tego dnia przesunie część niewykonanych zadań na inny dzień, jednak skala tych zadań nie odpowiada typowemu 8-godzinnemu dniu pracy. Niewątpliwie wpływ na stronę wydatków będzie miała konieczność wypłacana specjalnych stawek wynagrodzeń w tych branżach, w których nieograniczone świadczenie pracy jest konieczne (np. ochrona zdrowia).

¹⁹ Przykładem rozważań wskazujących na związek pomiędzy konsumpcją a dodatkowym dniem wolnym jest Ramasamy, Yeung, Au (2008). Autorzy wskazali, że estymowany wzrost popytu wewnętrznego nie przełoży się na zwiększenie PKB, z uwagi na koszty ograniczania produkcji. Ramasamy, B., Yeung M.C.H, Au, A.K.M. (2008), *Can holiday boost consumption? The case of Hong Kong*, "Journal of Public Affairs", 8, s. 281-287.

Jednak zmiany te będą odczuwalne raczej w dłuższym okresie, gdy renegotjacji podane zostaną zawarte umowy (np. z NFZ).

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Wpływ proponowanych zmian, czyli dodatkowego dnia wolnego 24 grudnia oraz ograniczenie handlu w sobotę przez świętami Wielkiej Nocy na gospodarkę, nie jest jednoznaczny. Z jednej strony następuje ograniczenie produkcji, z drugiej strony można wskazać na zwiększenie konsumpcji. Na to, która strona rynku wywrze większy wpływ na gospodarkę zależy od wielu czynników oraz otoczenia społecznego. W przypadku analizowanych dni znaczenie niewątpliwie ma tradycja i zwyczaje, ale również i to, że są to dodatkowe wolne dni: dzień wolny od pracy i dzień bez handlu dodane do już dwóch wolnych dni świątecznych. Mamy więc do czynienia z kumulowaniem dni w praktyce wolnych – w przypadku świąt Bożego Narodzenia dni te mogą przypadać w różne dni tygodnia, a w przypadku Wielkanocy będzie to zawsze sobota, niedziela i poniedziałek. Ponadto w przypadku Bożego Narodzenia szybko następują kolejne dwa dni wolne od pracy – 1 i 6 stycznia, a w przypadku Wielkanocy możliwa jest niewielka przerwa pomiędzy tymi świętami a świętami majowymi – 1 i 3 maja, które również są wolne od pracy.

Kumulowanie dni wolnych będzie miało istotny wpływ na sektor przemysłowy, szczególnie na te zakłady, których działalność wymaga ciągłości produkcji. Podtrzymanie produkcji będzie wiązało się ze zwiększonymi kosztami siły roboczej (wynagrodzenie w dzień świąteczny) oraz zwiększonymi kosztami dostaw i magazynowania, co wynika z funkcjonowania łańcucha dostaw we współczesnej gospodarce. Zakłady, które zdecydują się na ograniczenie produkcji również poniosą straty związane z jednej strony z kosztami alternatywnymi (utracone produkcji), ale i z rzeczywistymi kosztami wstrzymania i ponownego uruchamiania produkcji. Straty wynikające z ograniczenia produkcji będą miały również wpływ na wysokość PKB. Dzień wolny od pracy oznacza również prawo do wynagrodzenia bez obowiązku świadczenia pracy, jednak warto wskazać, że tradycyjnie 24 grudnia zarówno produkcja, jak i świadczenie usług, były ograniczane, gdyż pracodawcy umożliwiali swoim pracownikom celebrowanie Wigilii Bożego Narodzenia. Problematyczny również może okazać się okres przed końcem roku. W okresie tym pojawia się często

konieczność przygotowania podsumowań roku. Z względu na nagromadzenie dni wolnych w tym okresie pojawia się wizja konieczności wzmożonej pracy w pozostałych dniach pracy, co może wiązać się z dodatkowym kosztem.

Branżami, które niewątpliwie zostaną dotknięte przez zmianę prawa można wymienić turystykę, gastronomię oraz handel. Większość zakupów koniecznych do przygotowania dnia świątecznego zostanie dokonana z wyprzedzeniem, ograniczone zostaną możliwości dokonywania nieprzewidzianych zakupów – co wpłynie pozytywnie na małe placówki rodzinne, o ile będą one świadczyć usługi w tym dniu. Ze względu na to, że zakupy konsumpcyjne nie zostaną ograniczone, lecz skumulują się w pozostałe dni, w których handel będzie umożliwiony (włączając w to niedziele poprzedzające święta), istnieje znaczne prawdopodobieństwo zwiększenia obciążenia pracą osób zatrudnionych w handlu. Branża turystyczna może zanotować niewielki wzrost przychodów, ze względu na możliwość wcześniejszych wyjazdów (wydłużenie okresu pobytu w ośrodkach, hotelach). Branża gastronomiczna z jednej strony może odnotować wzrost popytu na swoje usługi (w związku z wydłużeniem pobytów w ośrodkach turystycznych), jednak może również odczuć negatywnie zmianę, gdyż dodatkowy czas wolny może zostać przeznaczony na własnoręczne przygotowanie posiłków²⁰. Zatrudnienie w analizowanych w tym paragrafie branżach znajdują przede wszystkim kobiety. Według danych GUS (2023) w ramach wyróżnionej kategorii „handel i naprawa pojazdów samochodowych” kobiety stanowią 56% wszystkich zatrudnionych, a w zakwaterowaniu i gastronomii prawie 66%²¹. Tak więc pojawia się jeszcze dodatkowa kwestia znacznego ograniczenia czasu odpoczynku kobiet, który wzmożony okres pary na rzecz gospodarstwa domowego poprzedzą intensywnym okresem pracy odpłatnej.

Analiza danych GUS (*Dobowy budżet czasu ludności 2023*)²² pozwala zwrócić uwagę na grupę, która odczuje pozytywnie zaproponowaną zmianę, a są to osoby wykonujące nieodpłatną pracę na rzecz gospodarstwa domowego, którą łączą z pracą

²⁰ Według danych GUS w zebranych w ramach budżetu czasu ludności czas przeznaczany na obróbkę żywności w polskich gospodarstwach domowych wzrósł pomiędzy latami 2013 a 2023. *Dobowy budżet czasu ludności w 2023 roku*, GUS 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/dobowy-budzet-czasu-ludnosci-w-2023r-,35,1.html>, s. 10.

²¹ Wyliczenia na podstawie *Rocznika statystycznego pracy 2023*, GUS 2024, s. 136.

²² *Dobowy budżet czasu ludności w 2023 roku*, GUS 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/dobowy-budzet-czasu-ludnosci-w-2023r-,35,1.html>.

zawodową. Dane GUS wskazują, że w grupie tej znajdują się przede wszystkim kobiety. Zgodnie z wynikami badania budżetu czasu ludności w 2023 roku Polacy na różnego rodzaju obowiązki poświęcają 29,9% doby. W ramach tych obowiązków wyróżnić można: pracę zawodową, naukę, prace domowe i opiekę nad członkami gospodarstwa domowego oraz wolontariat i innego rodzaju pomoc innym. Na pracę zawodową Polacy poświęcają średnio 12,8% doby, a na prace domowe wraz z opieką 15,0% doby (Wykres 1).

Wykres 1. Struktura doby przeciętnego Polaka w wieku 15 lat i więcej w 2023 roku



Źródło: Dobowy budżet czasu ludności w 2023 roku, GUS 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/dobowy-budzet-czasu-ludnosci-w-2023r-,35,1.html>.

Warto przy okazji podkreślić, że, tak jak wskazano wcześniej, obowiązki nie są dzielone równo pomiędzy płcie – kobiety poświęcają na nie 30,7% doby, podczas gdy mężczyźni 29,4%. Podział kategorii obowiązki na poszczególne składowe przynosi więcej informacji wartościowych dla analizy wprowadzenia dodatkowego dnia wolnego 24 grudnia. Na pracę zawodową mężczyźni poświęcają 16,4% doby, a kobiety 10,2%. Jednak na prace domowe i opiekę kobiety poświęcają 18,2% doby, podczas gdy mężczyźni jedynie 11,2% doby. Wprowadzenie dnia wolnego w Wigilię Bożego Narodzenia i dzień poprzedzający pierwszy dzień Wielkiej Nocy wsparłoby w związku

z tym udział mężczyzn w pracach na rzecz gospodarstwa domowego i ograniczyło obowiązki spadające na barki kobiet, choć w niewielkim stopniu.

Porównanie danych statystycznych z badań budżetu czasu ludności wykonanego w 2023 z tymi wykonanymi dekadę wcześniej pokazują również zmianę w zakresie podziału pracy odpłatnej pomiędzy płcie. Kobiety wydłużyły przeciętny czas wykonywania pracy zawodowej o 21 min. (podczas gdy mężczyźni o 10), z kolei mężczyźni wydłużyli czas poświęcany rodzinie i pracy na jej rzecz o 20 min. (podczas gdy kobiety o 1 min.). To wskazuje, że wprowadzenie dodatkowego dnia wolnego w okresie wzmożonych prac na rzecz gospodarstwa domowego i konieczności sprawowania opieki nad dziećmi i innymi, wymagającymi tego członkami rodziny w związku z zamknięciem instytucji oświatowych i opiekuńczych, zostanie podzielone pomiędzy kobiety i mężczyzn²³.

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

Wejście w życie projektowanych rozwiązań nie wprowadza nowych obciążeń regulacyjnych.

IX. Wpływ na rynek pracy

Wpływ wprowadzenia dodatkowego dnia wolnego i ograniczenia handlu w sobotę poprzedzającą święta wielkanocne na rynek pracy również jest trudny do jednoznacznego zinterpretowania. Wolumen handlu raczej nie powinien się zmienić, natomiast zostanie on przesunięty na dni poprzedzające dni wolne. W sytuacjach konieczności dokonania ostatnich zakupów, konsumenci korzystać będą mogli z usług świadczonych przez Internet (e-commerce) lub z placówek niewymagających obecności sprzedawcy. Te formy handlu wymagają jednak wsparcia w postaci innego typu pracowników, np. kurierów, dostarczycieli, pracowników magazynów. Wspomniany wcześniej możliwy wzrost popytu na pewne usługi turystyczne nie będzie na tyle istotny by wymusił zmiany w zatrudnieniu w branży turystycznej. Być może pojawi się konieczność minimalnego zwiększenia zatrudnienia, jednak raczej w formie

²³. *Dobowy budżet czasu ludności w 2023 roku, GUS 2024*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/dobowy-budzet-czasu-ludnosci-w-2023r-,35,1.html>, s. 9.

umów cywilno-prawnych bądź dodatkowo płatnych nadgodzin. Podobnie w branży gastronomicznej, choć tu ze względu na zwiększenie możliwości przygotowania posiłków w domach wpływ jest jeszcze trudniejszy do prognozowania.

Niewątpliwie wprowadzenie w dniu 24 grudnia dnia wolnego wpłynie na wysokość wynagrodzeń w branżach, w których wykonywanie pracy jest konieczne również i w dni świąteczne. Z jednej strony jest to przemysł, z drugiej np. opieka zdrowotna. Ze względu na specyfikę umów o pracę zarówno w różnych sektorach, jak i w poszczególnych zakładach pracy, koszt będzie możliwy do oszacowania w dłuższym okresie czasu.

Warto zwrócić jeszcze uwagę na potencjalny pozytywny wpływ dodatkowych dni wolnych na wydajność pracowników po powrocie do pracy. Wg Polskiego Instytutu Ekonomicznego²⁴ tygodniowy czas pracy w Polsce przewyższa średnią dla UE - w Polsce wynosi on 40,4 godzin, podczas gdy w UE 37,5 godzin. Tak więc dodatkowy dzień wolny powinien mieć znaczenie dla pracowników, jednak specyfika wprowadzanej zmiany – dzień wolny dodany do ciągu już istniejących dwóch dni świątecznych – powoduje, że wpływ na wydajność będzie znikomy. W tym przypadku trzeba jednak ponownie wspomnieć o wpływie kumulacji dni wolnych na obciążenie pracę przed tym okresem.

X. Wpływ na inne obszary

Dodatkowy dzień wolny należy również rozważyć w kontekście dobrostanu ludności (well-being). Z pewnością dzień wolny od pracy sprzyja zacieśnianiu więzi społecznych, buduje kapitał społeczny, to z kolei może przełożyć się na kondycję społeczeństwa, ale również gospodarki. Ponadto badania pokazują, że ludzie w dni wolne od pracy są szczęśliwsi²⁵. Odpoczynek jest niezwykle istotny dla dobrostanu ludzi i może przynieść dodatkowe korzyści psychiczne i fizyczne²⁶.

W związku z powyższym warto wskazać, że w Polsce pracownicy zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy spędzają na dbaniu o siebie (sen, jedzenie)

²⁴ Dębowska, K, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, A. Wejt-Knyżewska, K. Zybertowicz (2024), *Work-Life balance a elastyczne formy organizacji pracy*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

²⁵ Frijters, P. (2015), *More public holidays would boost national wellbeing*, blogs.lse.ac.uk/businessreview/2016/12/22/more-public-holidays-would-boost-national-wellbeing/ (dostęp 2 listopada 2024).

²⁶ OECD (2024), *Work-life balance*, <https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/work-life-balance/> (dostęp 2 listopada 2024).

i odpoczynku mniej niż wynosi średnia OECD (14,7 w porównaniu do 15 godzin). Analiza budżetów czasu ludności pokazuje, że nierównowaga pomiędzy płciami pojawia się również w kategorii wypoczynek, na który kobiety poświęcają jedynie 16,1% doby, podczas gdy mężczyźni 19,4%. Niemniej wpływ dodatkowego dnia wolnego na zwiększenie czasu przeznaczonego na odpoczynek może być ograniczony przez konieczność zwiększenia natężenia pracy skumulowanej w mniejszej liczbie dni pracujących i to zarówno przed okresem świątecznym, jak i po nim.

Dodatkowy dzień wolny 24 grudnia oraz ograniczenie handlu w sobotę przed świętami wielkanocnymi może mieć znaczenie dla środowiska. Po pierwsze kumulacja dni, w których placówki handlowe pozostaną zamknięte może spowodować zwiększenie zakupów spożywczych, które nie zostaną wykorzystane (marnowanie żywności).

Sferą, na którą wpływ będzie miał dodatkowy dzień wolny, jest transport. Po pierwsze Polacy zaoszczędzą czas dojazdu do pracy, a dane GUS dotyczące dobowego budżetu czasu pokazują, iż przeciętnie na dojazdy i dojścia poświęcamy ponad godzinę dziennie. Można również przewidywać, iż czas dojazdu na spotkania świąteczne (rodzinne i wypoczynkowe) rozłoży się na dłuższy okres (dwóch dni), co wpłynie na natężenie ruchu i potencjalnie zwiększy bezpieczeństwo na drogach.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

W projekcie ustawy nie przewidziano przepisów przejściowych. Projekt przewiduje wejście w życie ustawy z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Zmiany prawa należy wprowadzać z odpowiednim *vacatio legis*, aby zapewnić ochronę interesów w toku i nie zaskakiwać podmiotów ewentualną koniecznością nagłej zmiany organizacji pracy lub planów życiowych. Wejście w życie zaprojektowanej ustawy z dniem następującym po dniu ogłoszenia może nie zapewnić niektórym podmiotom wystarczającego czasu dla dokonania działań dostosowawczych i uwzględniania podwyższonych kosztów pracy w dniu 24 grudnia²⁷.

²⁷ Wprowadzenie nowelizacji objętej projektem może wymagać zmiany planów związanych z harmonogramami czasu pracy w okresie rozliczeniowym obejmujących dzień 24 grudnia (zob. art. 129 § 1-3 kodeksu pracy) oraz przyjętymi już planami urlopów (zob. art. 163 kodeksu pracy). Może również wiązać się z nieprzewidzianym na dany okres rozliczeniowy podwyższeniem kosztów pracy w zakładach pracy, w których praca w święta jest dozwolona i konieczna (art. 151¹⁰ oraz art. 151¹¹ i art. 151¹ § 1 kodeksu pracy). Zmiana wpłynie również na wszelkie, niezwiązane bezpośrednio

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

W przypadku przedmiotowego projektu nie przewidziano ewaluacji.

Autorzy:

(pkt I, II.2)
dr hab. Justyna Łacny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

(pkt II.2, V, VIII, XI, XII)
dr hab. Dorota Dzienisiuk
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

(pkt III)
Łukasz Żołądek
specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

(pkt IV, VI, VII, IX, X)
dr hab. Anna Zachorowska-Mazurkiewicz, prof. UJ
Instytut Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Piotr Chybalski

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



z prawem pracy, harmonogramy uwzględniające dni wolne od pracy, np. harmonogramy odbioru odpadów.