



Warszawa, 20 października 2016 r.

CML/0833/10.16/AP

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu26.10.2016.....

Pan

Adam Podgórski

Szef Kancelarii Sejmu RP

W związku z pismem skierowanym do Rady Dialogu Społecznego, dotyczącym przedstawienia opinii o obywatelskim projekcie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk nr 870), przesyłamy w załączeniu nasze stanowisko wobec tego projektu wraz z prośbą o uwzględnienie naszych uwag.

Wiceprezydent
Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

Rafał Baniak

Do wiadomości:

Pan Piotr Duda, Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego.

Pan Jerzy Meysztowicz, Przewodniczący Komisji Gospodarki i Rozwoju, Sejm RP.

Pani Beata Mazurek, Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, Sejm RP.

Załącznik:

Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej wobec obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele.

**Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej
dotyczące obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele**

I. Ocena ogólna

Wyrażamy stanowczy sprzeciw wobec procedowania projektów aktów prawnych z pominięciem konsultacji społecznych, w tym konsultacji z partnerami społecznymi w ramach Rady Dialogu Społecznego. Projekt przedmiotowej ustawy wpłynął do Rady 26 września br., a już 4 października odbyło się jego pierwsze czytanie w Sejmie. Oznacza to, że partnerzy społeczni nie mieli realnej możliwości przedstawienia swoich opinii. Takie działanie uznajemy za sprzeczne z konstytucyjną zasadą dialogu społecznego oraz formułą prowadzenia konsultacji społecznych. W naszej ocenie projekty dotyczące tak kluczowych zagadnień powinny być przedmiotem pracy Rady Dialogu Społecznego, a zaproponowane rozwiązania, w szczególności te odnoszące się do katalogu wyjątków – wynikiem kompromisu.

Opowiadamy się za swobodą handlu, dlatego negatywnie oceniamy obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele. Naszym zdaniem wprowadzenie w życie takiej regulacji będzie wiązało się z wysokimi kosztami społecznymi – zmniejszeniem zatrudnienia i wolniejszym wzrostem gospodarczym. Konsekwencją proponowanego rozwiązania będzie przede wszystkim ograniczenie konsumpcji wewnętrznej (w szczególności w zakresie usług) oraz wpływów z podatków, co oznaczałoby pogłębienie deficytu budżetowego. Zadziwiające i świadczące o całkowitym braku wiedzy o realiach ekonomicznych jest to, że autorzy projektu w jego uzasadnieniu przewidują dokładnie odwrotne skutki społeczno-gospodarcze.

W naszej opinii wprowadzanie ograniczeń w zakresie handlu stanowi ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, a także w wolność osobistą obywateli, które są chronione przez Konstytucję RP. Jest to materia szczególna, dlatego wszelkie regulacje w tym zakresie powinny być przemyślane i wprowadzane w duchu dialogu. Jednocześnie zwracamy uwagę, na to, że w wymiarze czysto praktycznym projektodawcy zupełnie zlekceważyli społeczno-gospodarcze skutki proponowanych przez siebie zmian, nie sporządzając rzetelnej Oceny Skutków Regulacji. Podawane w uzasadnieniu do projektu ustawy dane są przytaczane wybiórczo, chaotycznie i tendencyjnie – mają na celu udowodnienie stawianej tezy, zgodnie z którą ograniczenie handlu w niedziele jest społecznie pożądane i przyniesie wyłącznie pozytywne skutki

społeczno-gospodarcze. Należy oczekiwać przeprowadzenia poważnych badań i szacunków, które pozwolą ocenić skutki tak drastycznej zmiany, jaką jest projektowane ograniczenie handlu w niedziele.

Naszym zdaniem procedowanie tego projektu urąga podstawowym standardom procesu legislacyjnego i może doprowadzić wyłącznie do przyjęcia prawa niskiej jakości, które wprowadzi chaos i niepewność w sferze handlu i usług. Zaledwie dwutygodniowe *vacatio legis* nie pozwoli nawet na wydanie aktów wykonawczych, niezbędnych do wprowadzenia w życie przepisów projektu ustawy, nie mówiąc już o realnej możliwości dostosowania się do nowych regulacji przez przedsiębiorców.

W trakcie dotychczasowych prac nad przedmiotowym projektem całkowicie pominięto największą i niezwykle ważną grupę interesariuszy, jaką są konsumenci. Tymczasem ich głos powinien bezwzględnie zostać wzięty pod uwagę przy konstruowaniu tego rodzaju regulacji. W związku z tym wnioskujemy o przeprowadzenie wysłuchania publicznego na temat obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele. Należałoby również rozważyć, czy wprowadzenie zmian w istotny sposób wpływających na codzienne funkcjonowanie milionów osób nie powinno zostać poprzedzone referendum, które potwierdzałoby społeczną zgodę na takie rozwiązania. W przeciwnym razie istniałoby ryzyko powtórzenia się w Polsce takiej sytuacji, jaka miała miejsce na Węgrzech, gdzie z zakazu handlu niedziele wycofano się niedługo po jego wprowadzeniu.

II. Uwagi szczegółowe

1. Projektowana ustawa wpłynie na funkcjonowanie wielu branż w tym logistycznej i usług pocztowych, które prowadzą działalność również w niedziele i dni wolne od pracy. Należy zauważyć, że przedmiotem usług pocztowych mogą być zarówno dobra ujęte w projektowanej definicji handlu, jak i inne dobra (niebędące przedmiotem sprzedaży), w tym choćby zwykłe listy. Czynienie w tym zakresie jakiegokolwiek rozróżnienia jest w praktyce niemożliwe, zważywszy także na ustawową tajemnicę korespondencji. Tymczasem wszelkie przesyłki stanowiące przedmiot usług pocztowych, podobnie jak inne towary, wymagają obsługi logistycznej, w tym m.in. transportowej i magazynowej. Prowadzi to do konkluzji, iż wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań uniemożliwiłoby realizowanie m.in. przez wyznaczonego operatora pocztowego obowiązków uznanych za niezbędne do zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych – w szczególności wiązałoby się to z naruszeniem terminowości dostarczenia wszelkiego rodzaju przesyłek. Konsekwencją tego byłoby poważne ryzyko nakładania przez UKE oraz UOKiK wysokich kar administracyjnych na podmioty działające we wspomnianych obszarach. Co więcej, projektowana ustawa wprowadza

także zupełnie niezrozumiałe ograniczenia w obsłudze przesyłek w ruchu tranzytowym (których jedynie weekendowa obsługa logistyczna odbywa się w Polsce), choćby w najmniejszym stopniu niezwiązanych z handlem w rozumieniu przygotowanej regulacji, wykonywanym przez podmioty polskie lub zagraniczne działające na terenie RP.

Kolejnym ograniczeniem, które będzie miało niezwykle istotny wpływ na branżę, jest wprowadzenie rozwiązania zakładającego, że zatrudnienie w niedziele obejmuje również wykonywanie innych czynności sprzedażowych od północy do godz. 6:00 w poniedziałki. Projektowana ustawa rozszerza zatem efektywnie zakaz działania branży logistycznej aż do poniedziałku do godz. 6:00. Zgodnie z globalną praktyką przesyłki są sortowane w poniedziałki (podobnie jak w inne dni tygodnia) w godzinach nocnych i porannych (na ogół w godz. 2-3 w nocy). Przesyłki są doręczane i odbierane w dzień – sortowanie i przeładowanie przesyłek w godzinach nocnych i wczesnoporannych jest zatem koniecznością.

Z uwagi na powyższe wnioskujemy o wyłączenie spod zakresu projektowanej ustawy „usług pocztowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1529 z późn. zm.) oraz usług świadczonych w wykonaniu umowy przewozu, spedycji, przechowania lub składu lub umów nienazwanych zawierających elementy przedmiotowo istotne powyższych umów przez podmioty, które oferują takie usługi różnego rodzaju przedsiębiorcom lub konsumentom”.

2. Naszym zdaniem ocena projektu nie może abstrahować od dwóch istotnych, ale w znacznej mierze przeciwstawnych aspektów, które są ściśle powiązane z wprowadzeniem całkowitego zakazu handlu w niedziele. Wnioskodawca argumentuje bowiem, że planowane rozwiązanie podyktowane jest względami społecznymi. Chodzi tu o prawo pracowników placówek handlowych do wypoczynku, a także chrześcijańską tradycję polskiej i europejskiej kultury, w której niedziela powinna być przeznaczona na odpoczynek oraz życie rodzinne. Takie uzasadnienie dla projektowanej nowelizacji jest oczywiście niezmiernie istotne. Nie można jednak pomijać innego aspektu – wprowadzenie proponowanego ograniczenia przyczyni się do spadku przychodów przedsiębiorców prowadzących działalności w ramach placówek handlowych, co jednocześnie wzmocni tendencję do redukcji stanu zatrudnienia, czyli pisząc wprost – do zwalniania pracowników.
3. Z uwagi na dynamikę procesów gospodarczych oraz fakt, iż wielkości makroekonomiczne zawsze są determinowane nie przez jeden, lecz cały szereg czynników, precyzyjne oszacowanie wpływu przyjęcia proponowanych rozwiązań na poziom zatrudnienia w sektorze handlu detalicznego oraz powiązanych branżach jest dalece utrudnione. Te problemy natury technicznej nie powinny jednak przysłaniać tego, że zakaz handlu w niedziele będzie miał realne negatywne przełożenie na popyt na pracę wykazywany przez

przedsiębiorstwa funkcjonujące w sektorze handlowym i logistycznym. Warto wskazać w tym kontekście wyniki badań naukowych dotyczących wpływu stopniowego znoszenia zakazu handlu w poszczególnych kanadyjskich prowincjach, co zostało zapoczątkowane ponad 30 lat temu. Ów eksperyment naturalny w wyraźny sposób dowodzi, że likwidacja takiego zakazu doprowadziła do wzrostu zatrudnienia w handlu o 5-12%¹. Skoro umożliwienie prowadzenia handlu w niedziele doprowadziło do zwiększenia zapotrzebowania na pracowników we wspomnianym sektorze, zniesienie takiej możliwości przyniesie odwrotny efekt, czyli będzie skutkowało ograniczaniem liczby zatrudnianych pracowników. W warunkach ożywienia na rynku pracy zmniejszenie popytu na pracę w sektorze handlowym i logistycznym może nie być silnie odczuwalne, lecz w późniejszym okresie dekonunktury, który nieuchronnie wystąpi, mniejsze zapotrzebowanie na pracowników ze strony sieci sklepów oraz innych przedsiębiorstw wywoływać będzie bardzo dotkliwe negatywne skutki społeczne i ekonomiczne.

4. W 2015 r. udział handlu w tworzeniu wartości dodanej w Polsce kształtował się na poziomie 17,7%, a udział spożycia indywidualnego gospodarstw domowych w tworzeniu PKB był równy 57,9%. Wartość sprzedanych towarów w handlu detalicznym w Polsce wyniosła natomiast 722 mld zł, a ok. 10% obrotów w sklepach powstaje dzięki pracy w niedziele. Nawet zakładając, że klienci w razie wprowadzenia zakazu handlu w niedziele zmniejszyliby swoje wydatki na towary i usługi dotychczas nabywane dotąd w niedziele jedynie o 10%, wartość sprzedaży w handlu detalicznym zmalałaby o ponad 7 mld zł. Szacujemy, że spowodowałoby to zmniejszenie rocznych dochodów budżetu państwa z tytułu podatku VAT o co najmniej 1,4 mld zł.
5. Należy pamiętać o tym, że zakaz handlu w niedziele to pomysł, od którego odchodzi się obecnie nawet w wysokorozwiniętych państwach Europy Zachodniej, gdzie wcześniej obowiązywały takie przepisy. Warto zwrócić uwagę na przykład Niemiec (ale także Włoch, Wielkiej Brytanii czy Hiszpanii), gdzie kompetencje decyzyjne w tym zakresie scedowano na władze regionalne bądź lokalne oraz stworzono liczne wyjątki i odstępstwa. Miało to związek z troską o rynek pracy, gospodarkę oraz komfort życia obywateli i turystów. Z zakazu handlu w niedziele, po stosunkowo krótkim czasie jego obowiązywania, wycofały się również Węgry. Przykłady te powinny tym bardziej skłaniać do zastanowienia, czy projektowane zmiany legislacyjne zmierzają w dobrym kierunku.
6. Naszym zdaniem przepisy Kodeksu pracy regulujące dopuszczalność pracy w niedzielę i święta (art. 151 ¹⁰ k.p.) i tak są dość rygorystyczne. Dlatego należałoby podjąć działania zmierzające do zwiększenia liczby miejsc pracy, zamiast wprowadzać kolejne zakazy,

¹ M. Skuterud: „The impact of Sunday shopping on employment and hours of work in the retail industry: Evidence from Canada”, pub. w „European Economic Review” vol. 49/8 (2005).

które nie przyniosą oczekiwanych rezultatów. Jednocześnie przypominamy o tym, że w Polsce zgodnie z ustawą z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, obowiązuje 13 dni świątecznych (wolnych od pracy również w handlu). Warto dodać, iż średnia dla państw Unii Europejskiej wynosi 10 dni w roku kalendarzowym.

7. Nasze wątpliwości budzi zawarty w projektowanej regulacji katalog wyjątków (art. 4 ustawy). Brakuje uzasadnienia dla wprowadzenia odstępstwa od zakazu handlu w ostatnie niedziele tylko w odniesieniu do niektórych miesięcy. Nie jest zrozumiałe, dlaczego w ostatnie niedziele stycznia, czerwca, lipca i sierpnia można będzie handlować, a w ostatnie niedziele lutego, marca, kwietnia, września, października, listopada i grudnia – już nie. Jakie jest ratio legis takiego rozwiązania? W uzasadnieniu podano, że dobór ten uzasadniają potrzeby ludności – gdzie są zatem analizy/badania potwierdzające takie twierdzenia?
8. Kolejną wątpliwością jest to, dlaczego projektodawcy postanowili wyszczególnić tylko sektor handlowy, pomijając pozostałe obszary gospodarki? Dlaczego właśnie handel ma borykać się z ograniczeniami? Jakie jest ratio legis takiego rozwiązania?
9. W projekcie proponuje się szereg ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej, a także wprowadza bariery biurokratyczne w jej prowadzeniu. Wystarczy przywołać art. 7 projektu, zobowiązujący przedsiębiorców do składania deklaracji. Jeśli dobrze zrozumieliśmy zamierzenia Rady Ministrów oraz postanowienia Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, ideą przewodnią działań Rządu RP ma być usuwanie barier i obowiązków administracyjnych, które obciążają polskich przedsiębiorców. Projektodawcy proponują tymczasem dodanie kolejnych barier i obowiązków, stając w kontrze do strategicznych planów gabinetu.
10. Absolutnie nie do przyjęcia jest art. 6, który określa drastyczne sankcje (rodem z epoki stalinizmu) wobec przedsiębiorców i pracowników przewidziane za niestosowanie się do przepisów ustawy – ograniczenie bądź pozbawienie wolności do lat dwóch.
11. Dwutygodniowe vacatio legis przewidziane w art. 9 jest stanowczo zbyt krótkie, by dostosować się do projektowanych przepisów. Tymczasem sankcje przewidziane w art. 6 zakładają nawet dwuletnie pozbawienie wolności za niestosowanie się do postanowień ustawy. Co więcej, tak krótkie vacatio legis nie pozwoli na przygotowanie aktów wykonawczych niezbędnych do stosowania części przepisów projektowanej ustawy – jak można to zrobić w 10 dni roboczych, zachowując proceduralne wymogi procesu legislacyjnego? Minimalne realne do wykonania vacatio legis to 6 miesięcy, a postulować należałoby o 12 miesięcy po to, by wszyscy, w szczególności mniejsze i średnie firmy, mogły dostosować się do nowych przepisów.
12. Mamy poważne wątpliwości co do projektowanych przepisów dotyczących handlu elektronicznego (e-commerce). Jest więcej niż pewne, że projektodawca nie do końca

zdaje sobie sprawę z istoty tego handlu, nie rozumie na czym on polega, jednak mimo to zamierza regulować jego funkcjonowanie. Niezbędne są tutaj pogłębione analizy, a docelowo wykluczenie handlu elektronicznego spod regulacji przedmiotowej ustawy. Przepisy projektowanej ustawy wprowadzają zakaz działania, czyli także przyjmowania zamówień w ramach portali internetowych, stanowiących platformy do zawierania nie tylko umów sprzedaży dóbr objętych proponowaną definicją handlu, ale również innych dóbr i usług. Jest to o tyle zaskakujące, że przyjmowanie oświadczeń klientów (składanych drogą elektroniczną w celu zawarcia konkretnej umowy) odbywa się przy wykorzystaniu zautomatyzowanych systemów, a ich realizacja i tak w praktyce fizycznie następuje w dni powszednie. Nade wszystko trudno przejść do porządku dziennego nad faktem, iż zamówienie usługi, w tym np. (kurierskiej), które przecież nie jest sprzedażą dóbr w rozumieniu projektowanej ustawy (nie jest handlem), mogłoby podlegać jakimkolwiek ograniczeniom. Z uwagi na powyższe w naszej ocenie planowana regulacja w praktyce skutecznie powstrzyma rozwój e-handlu w Polsce. Dlatego postulujemy dodanie do art. 4 ust. 8 o treści: „Przepisy niniejszej ustawy nie dotyczą, zawierania umów dotyczących usług, o których mowa w art. 2 ust. 2 niniejszej ustawy, także przy wykorzystaniu platform i portali internetowych, jak również składania oświadczeń drogą elektroniczną przez nabywców towarów lub usług na platformach i portalach internetowych innych niż powyższe oraz innych niż wskazane w ust. 1 pkt 18) niniejszego artykułu.”.

13. Zdziwia nas przepis projektowanej ustawy, w którym projektodawcy wskazują konkretne godziny, powierzchnię handlową, czy procent miesięcznego obrotu placówki rozumianego jako przychód ze sprzedaży (art. 4 ust. 1 pkt 17). Zastawiamy się, skąd projektodawcy wzięli te liczby, powierzchnie oraz udziały? Gdzie są analizy uzasadniające taki, a nie inny wybór?
14. Zwracamy uwagę na to, że projektowana ustawa, na potrzeby przedmiotowej regulacji, wprowadza definicję osoby zatrudnionej i zatrudnienia. Zgodnie z przedstawioną propozycją terminy te obejmą również osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia i umowy o dzieło. Jaki jest wobec tego sens dalszego rozgraniczenia umów o pracę od innych podstaw zatrudnienia, skoro przepisy traktują obje podstawy zatrudnia w identyczny sposób?
15. Kolejnym nowym terminem użytym w projektowanej ustawie jest „outsourcing pracowniczy”. Nie jest to określenie języka prawnego. Należy zaznaczyć, że obecnie nie ma prawnej definicji tego pojęcia. W prawie pracy nie występuje termin outsourcingu pracowniczego, a zjawisko to nie jest uregulowane przepisami. Dlatego też zawarty w projekcie termin będzie problematyczny i wywoła wątpliwości natury prawnej.
16. W przepisach przedmiotowego projektu tzw. „inne czynności sprzedażowe” są definiowane w odmienny sposób w zależności od tego, czy są one wykonywane przez

placówki handlowe, czy też podmioty świadczące usługi na rzecz handlu. Byłoby pożądane, aby jednoznacznie przypisać tym dwóm odniesieniom krąg podmiotów, do których są one kierowane (analogicznie do art. 2 ust 2). W art. 2 ust 1 „inne czynności sprzedażowe” definiowane są m.in. jako „mieszanie i łączenie towarów oraz wyrobów”, „butelkowanie”, czy „pakowanie”, które wykonuje się również w ramach działalności produkcyjnej. Aby usunąć wątpliwości, że te zakazane czynności dotyczą tylko placówek handlowych a nie np. podmiotów świadczących usługi na rzecz handlu, należałoby uzupełnić definicję o sformułowanie: „przez wykonywanie innych czynności sprzedażowych w placówkach handlowych” analogicznie do art. 2 ust 2. Wówczas nie byłoby żadnej wątpliwości, że każdy z podmiotów tj. placówki handlowe i podmioty świadczące usługi na rzecz handlu mają swoją osobną kategorię innych czynności sprzedażowych.

17. Należałoby jednoznacznie przesądzić, iż ustawa nie dotyczy czynności, o których mowa w art. 2 ust 2, wykonywanych w związku z produkcją dóbr poprzez dodanie na końcu art. 2 ust 2 zdania „a także z wyłączeniem prowadzenia tych czynności związku z produkcją dóbr”. Taka konieczność wynika z faktu, iż producent dóbr może jednocześnie mieścić się w bardzo szerokim pojęciu „podmiotu świadczącego usługi na rzecz handlu” prowadząc często bezpośrednią sprzedaż swoich produktów poprzez sklepy firmowe lub strony internetowe, a zatem już przez sam ten fakt tacy przedsiębiorcy mieszczą się w pojęciu podmiotu świadczącego usługi na rzecz handlu tj. podmiotu biorącego udział w procesie wymianie dóbr na środki pieniężne. Należy zatem dokonać ww. wyłączenia czynności opisanych w art. 2 ust 2 projektu ustawy na okoliczność wykonywania ich w związku z produkcją dóbr, gdyż przeciwnym wypadku wykonywanie czynności magazynowania, przeładunkowych bądź dystrybucyjnych przez samego producenta lub inne podmioty na jego rzecz, a opisane w art. 2 ust 2 byłoby prawnie zakazane w niedzielę. Jeżeli celem ustawodawcy jest wstrzymanie pracy na terenie zakładów produkcyjnych, wstrzymanie transportu drogowego, kolejowego i morskiego wszelkich towarów niedzielę, to powinno być to wyraźnie podkreślone w uzasadnieniu do ustawy, czego brak. Obecne rozwiązanie zawarte w art 2 ust 2 projektu ustawy dopuszcza jedynie „świadczanie usług na rzecz handlu artykułami niezbędnymi do zapewnienia pracy w ruchu ciągłym” co nie daje podstaw do wykonywania czynności magazynowania, przeładunku w niedzielę w zakładzie produkcyjnym będącym jednocześnie podmiotem świadczącym usługi na rzecz handlu bez zachowania ruchu ciągłego.

18. Niezrozumiałym jest art. 3 ust 9 przedmiotowego projektu, który stanowi, iż ustawa ma zastosowanie jeżeli niedziela przypada w święto. Oznacza to wbrew uzasadnieniu do projektu, że ustawę stosuje tylko jeżeli święto wypada w niedzielę. Innymi słowy, jeżeli

niedziela jest dniem wolnym od pracy, ale nie przypada w święto, to ustawy nie stosuje się.

19. Projekt przewiduje dodatkowy obowiązek uzyskania zgody zatrudnionego na pracę w niedzielę, w Wigilię oraz Wielką Sobotę. Oznacza to, iż nawet zakład prowadzący ruch ciągły, który jest jednocześnie podmiotem świadczącym usługi na rzecz handlu, będzie musiał uzyskać zgodę pracownika na pracę w te dni przy czynnościach magazynowania, logistyki itp. co wydaje się nedorzeczne, w sytuacji gdy produkcja jest dozwolona. Stąd istnieje konieczność zastosowania wyłączenia tych czynności jeżeli są one wykonywane w związku z produkcją dóbr.