



Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz
o uchyleniu ustawy o ograniczeniu handlu
w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Marię Małgorzatę Janyską.

(-) Piotr Adamowicz; (-) Tomasz Aniśko; (-) Mateusz Bochenek; (-) Małgorzata Chmiel; (-) Adam Cyrański; (-) Zofia Czernow; (-) Eugeniusz Czykwin; (-) Waldy Dzikowski; (-) Magdalena Filiks; (-) Joanna Frydrych; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Aleksandra Gajewska; (-) Elżbieta Gapińska; (-) Elżbieta Gelert; (-) Marta Golbik; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Michał Gramatyka; (-) Rafał Grupiński; (-) Agnieszka Hanajczyk; (-) Jerzy Hardie-Douglas; (-) Paulina Hennig-Kloska; (-) Marek Hok; (-) Klaudia Jachira; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Joanna Jaśkowiak; (-) Dariusz Joński; (-) Ewa Kołodziej; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Michał Krawczyk; (-) Robert Kropiwnicki; (-) Marek Krzakała; (-) Henryka Krzywonos-Strycharska; (-) Maciej Lasek; (-) Katarzyna Lubnauer; (-) Arkadiusz Marchewka; (-) Jagna Marczałajtis-Walczak; (-) Rajmund Miller; (-) Aleksander Miszański; (-) Arkadiusz Myrcha; (-) Sławomir Neumann; (-) Dorota Niedziela; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Sławomir Nitras; (-) Barbara Nowacka; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Mirosława Nykiel; (-) Paweł Papke; (-) Małgorzata Pępek; (-) Krzysztof Piątkowski; (-) Kazimierz Plocke; (-) Paweł Poncyłjusz; (-) Monika Rosa; (-) Krystyna Sibińska; (-) Bartłomiej Sienkiewicz; (-) Krystyna Skowrońska; (-) Waldemar Sługocki; (-) Marek Sowa; (-) Mirosław Suchoń; (-) Michał Szczerba; (-) Andrzej Szewiński; (-) Krystyna

Szumilas; (-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Jarosław Urbaniak; (-) Anna Wasilewska; (-) Marta Wcisło; (-) Monika Wielichowska; (-) Ryszard Wilczyński; (-) Urszula Zielińska; (-) Piotr Benedykt Zientarski; (-) Tomasz Zimoch.

USTAWA

z dnia 2019 r.

o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o uchyleniu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, 1043, 2245) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 151⁹ § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Za pracę w niedzielę i święto uważa się pracę wykonywaną między godziną 6.00 w tym dniu a godziną 6.00 w następnym dniu, chyba że u danego pracodawcy została ustalona inna godzina.”;

2) art. 151^{9b} otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Praca w święta w placówkach handlowych jest niedozwolona.

§ 2. Przepis § 1 stosuje się także, jeżeli święto przypada w niedzielę.

§ 3. Praca w niedzielę jest dozwolona w placówkach handlowych przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności.”;

3) w art. 151¹¹ w § 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Pracownikowi wykonującemu pracę w niedzielę i święta, w przypadkach, o których mowa w art. art. 151^{9b} § 3 i art. 151¹⁰ pkt 1–9 i 11, pracodawca jest obowiązany zapewnić inny dzień wolny od pracy:”;

4) art. 151¹² otrzymuje brzmienie:

„Art. 151¹² Pracownikowi pracującemu w niedzielę przysługują, w okresie 4 tygodni, co najmniej dwie niedziele wolne od pracy. Nie dotyczy to pracownika zatrudnionego w systemie czasu pracy, o którym mowa w art. 144.”.

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy.

Art. 2. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128) uchyla się art. 218a.

Art. 3. W ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2019 r. poz. 1120, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 17 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. W sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika określonych w Kodeksie pracy, w sprawach o wykroczenia określonych w art. 27–27b ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1563), w sprawach o wykroczenia określonych w art. 119–123 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1482, 1622 i 2245), w sprawach o wykroczenia określonych w art. 27 i art. 28 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. U. z 2018 r. poz. 2206), w sprawach o wykroczenie określone w art. 8e ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2018 r. poz. 2177), a także w sprawach o inne wykroczenia związane z wykonywaniem pracy zarobkowej, jeżeli ustawa tak stanowi, oskarżycielem publicznym jest inspektor pracy.”;

2) w art. 96 uchyla się § 1bc.

Art. 4. W ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1251) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 10 w ust. 1 uchyla się pkt 15c;

2) w art. 13 uchyla się pkt 3a;

3) w art. 24 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Inspektorzy pracy są uprawnieni do przeprowadzania, bez uprzedzenia i o każdej porze dnia i nocy, kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, w

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1123, 1556, 1694, 2077, 2405).

szczegółności stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, kontroli przestrzegania przepisów dotyczących legalności zatrudnienia w zakresie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz kontroli wypłacania wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.”.

Art. 5. Traci moc ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. poz. 305 i z 2019 r. poz. 466).

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt ma na celu zagwarantowanie osobom pracującym w niedziele co najmniej dwóch niedziel wolnych w miesiącu oraz uchylenie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. poz. 305).

Zgodnie z przepisami Kodeksu pracy dniami wolnymi od pracy są niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy. Kodeks pracy wskazuje przypadki, w których, ze względu na rodzaj działalności, praca wykonywana przez pracowników w niedziele jest dozwolona. Zgodnie z art. 151^{9a} oraz 151¹⁰ Kodeksu pracy w niedziele praca jest dozwolona:

- w placówkach handlowych przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności,
- w razie konieczności prowadzenia akcji ratowniczej w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony mienia lub środowiska albo usunięcia awarii;
- w ruchu ciągłym;
- przy pracy zmianowej;
- przy niezbędnych remontach;
- w transporcie i w komunikacji;
- w zakładowych strażach pożarnych i w zakładowych służbach ratowniczych;
- przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób;
- w rolnictwie i hodowli;
- przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności, w szczególności w zakładach świadczących usługi dla ludności, gastronomii, zakładach hotelarskich, jednostkach gospodarki komunalnej, zakładach leczniczych podmiotów leczniczych i innych placówkach służby zdrowia przeznaczonych dla osób, których stan zdrowia wymaga całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych, jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej zapewniających całodobową opiekę,

zakładach prowadzących działalność w zakresie kultury, oświaty, turystyki i wypoczynku;

- w stosunku do pracowników zatrudnionych w systemie czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta;
- przy wykonywaniu prac polegających na świadczeniu usług z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub urządzeń telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego, odbieranych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zgodnie z przepisami obowiązującymi odbiorcę usługi, dni, o których mowa w art. 151⁹ § 1, są u niego dniami pracy.

Pracownicy wykonujący pracę w systemach czasu pracy lub na stanowiskach na których dozwolona jest praca w niedziele mają prawo do co najmniej jeden wolnej niedzieli w okresie 4 tygodni.

W przedmiotowym projekcie proponuje się zmianę art. 151¹² Kodeksu pracy, zgodnie z którą pracownicy pracującym w niedziele przysługują, w okresie 4 tygodni, co najmniej dwie niedziele wolne od pracy.

Spod tej regulacji wyłączony będzie system pracy weekendowej oparty na regularnej pracy w piątki, soboty i niedziele, stanowi uzasadnienie dla wyłączenia pracownika zatrudnionego w tym systemie spod omawianego uprawnienia.

Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. poz. 305), która weszła w życie 1 marca 2018 r. w dłuższej perspektywie czasowej przyniesie negatywne skutki społeczne i gospodarcze. Uderza ona w szczególności w pracowników (i zatrudniających ich przedsiębiorców) oraz konsumentów.

Spadek liczby miejsc pracy w wyniku jej obowiązywania ma wynieść, wedle różnych szacunków od 36 do 85,5 tys., zarówno w handlu, jak i u dostawców placówek handlowych. Będzie on dotyczył w szczególności osób chcących pracować na część etatu, np. studentów. Należy podkreślić, że osoby te należą do relatywnie słabszych grup pracowników. Jak wskazują liczne badania nad skutkami podobnych restrykcji w

innych krajach, zmniejszeniu liczby miejsc pracy będzie towarzyszyć spadek produktywności w handlu i u dostawców placówek handlowych, a w konsekwencji obniżenie poziomu płac (w porównaniu do scenariusza, w którym zakaz handlu w niedzielę by nie obowiązywał).

Dla konsumentów zakaz handlu w niedziele będzie skutkować wyższymi kosztami zakupów. Zawęzi im on możliwości robienia ich w terminie, w którym ponoszony przez nich koszt alternatywny jest najniższy. Zarazem, jak wskazują doświadczenia takich krajów, jak Holandia, Niemcy, czy Szwecja, doprowadzi on do wzrostu poziomu cen, przede wszystkim w związku z ograniczeniami w konkurencji. Dodatkowo obniży się też przeciętna jakość usług świadczonych przez placówki handlowe, rozumiana jako dostosowanie ich oferty do preferencji konsumentów. Zdolność do takich dostosowań jest powiązana z produktywnością.

Negatywne skutki ustawy nie będą rozłożone równomiernie na całym terenie kraju. Przez pracowników (i zatrudniających ich przedsiębiorców) będą one odczuwane zwłaszcza na terenach przygranicznych, Szczególnie wysokie korzyści z handlu przygranicznego w niedzielę, zarówno ze względu na zasobność zagranicznych klientów, jak i restrykcje nałożone na godziny handlu w rodzimym kraju klientów, czerpały dotychczas placówki handlowe i ich dostawcy przy zachodniej granicy Polski. Z kolei przy pozostałych granicach, zwłaszcza tam, gdzie nie ma żadnych ograniczeń w swobodzie podróżowania, istnieje istotne ryzyko, że polskie sklepy i ich dostawcy utracą część klientów na rzecz zagranicznej konkurencji. Z kolei przez konsumentów negatywne skutki zakazu handlu w niedzielę będą odczuwane tam, gdzie nie mają oni możliwości zrobienia zakupów w innych sklepach niż te, które zostaną objęte zakazem. Nieproporcjonalnie wysoki koszt spadnie na tych konsumentów, którzy z różnych względów, np. z powodu sztywnych godzin pracy, mają ograniczone możliwości robienia zakupów w inne dni niż niedziela.

Debata publiczna, jaka toczyła się w związku z przyjęciem ustawy pokazała, że jej wprowadzenie nie cieszy się szeroką akceptacją społeczną. Ponadto, ostatecznie przyjęta treść ustawy, jeszcze przed jej wejściem w życie, budziła wątpliwości co do zgodności z Konstytucją i wywołała kontrowersje, co do rzeczywistego zakresu stosowania i interpretacji zawartych w niej regulacji. Brak precyzji i niejednoznaczność poszczególnych przepisów oraz niepewność, jaką taki kształt przepisów ustawy

wprowadza do gospodarki państwa, przesądzają, że powinna ona być jak najszybciej wyeliminowana z porządku prawnego. Niezależnie od tego, należy podkreślić, że rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę budzą istotne wątpliwości z punktu widzenia tak ważnych konstytucyjnych zasad jak zasada równości i wywodzona z niej zasada niedyskryminacji, a także zasada swobody działalności gospodarczej.

W ocenie wnioskodawców niniejszego projektu oczekiwania, jakimi kierowali się pierwotnie wnioskodawcy i obywatele popierający obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk nr 870), nie znajdują odzwierciedlenia w skutkach jakie przyniesie obowiązywanie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. Ze względu na swój ograniczony zakres działania (liczne wyłączenia zakazu) i dużą podatność jej przepisów na "obchodzenie" wprowadzonych zasad handlu w niedziele, nie spowoduje ona znaczącej poprawy sytuacji ogółu pracowników zatrudnionych w handlu w zakresie prawa do wypoczynku od pracy, a jej rzeczywistymi skutkami będzie spadek zatrudnienia w tej gałęzi gospodarki oraz wśród dostawców placówek handlowych objętych zakazem. Obowiązywanie ustawy przyczyni się do nierówności przedsiębiorców prowadzących handel i pogorszy warunki konkurencji w gospodarce. Nie bez znaczenia jest, że ustawa wprowadzona została w czasie, kiedy znacząco zaczęły rosnąć wynagrodzenia w handlu, w tym zwłaszcza w dużych (sieciowych) placówkach. Likwidację miejsc pracy o rosnących wynagrodzeniach należy ocenić jako niekorzystną dla rynku pracy.

Dlatego też, celem niniejszego przedłożenia jest przywrócenie stanu prawnego z przed 1 marca 2018 r., co pozwoli uniknąć opisanych wyżej negatywnych skutków społecznych i gospodarczych.

Przedłożenie wpisuje się w światowy trend liberalizacji przepisów regulujących godziny otwarcia placówek handlowych. Przepisy te zostały całkowicie lub częściowo zliberalizowane w takich krajach, jak Stany Zjednoczone (1968-1993), Szwecja (1972), Kanada (1980-1998), Japonia (1994), Anglia i Walia (1994), Austria (1997), Włochy (1998), Niemcy (2006-2007), Francja (2009), Dania (2012), Grecja (2013), Holandia (2013), Hiszpania (2013), Węgry (2015), czy Finlandia (2016).

2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana oraz różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Przed wejściem w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, zgodnie z przepisami Kodeksu pracy praca w niedziele w placówkach handlowych była dozwolona przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności. Zakaz handlu dotyczył świąt określonych w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 90). Przyjęta 10 stycznia 2018 r. ustawa wprowadziła zakaz handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedziele i święta oraz w dniu 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy. Zgodnie z art. 7 ustawa dopuszcza handel jedynie w niedziele przedświąteczne oraz ostatnie niedziele w kwietniu, czerwcu i sierpniu. Regulacje te będą obowiązywały w pełni od 1 stycznia 2020 r. - w roku 2018 handlu nie będzie można prowadzić w pierwszą i ostatnią niedzielę miesiąca, a w roku 2019 handel będzie dopuszczalny jedynie w ostatnią niedzielę miesiąca.

Powyższy zakaz wyłączony jest wobec dużej grupy placówek handlowych. W art. 6 przewidziano katalog 32 różnych rodzajów placówek, w których handel będzie mógł być prowadzony bez żadnych ograniczeń. Oznacza to wyłączenie z zakresu ustawy znacznej części pracowników handlu. W istocie, nastąpi podział tej grupy na część, zatrudnioną w placówkach handlowych objętych zakazem, i część, która pracować będzie w licznych podmiotach wyłączonych z zakazu w sytuacji, gdy wykonują tę samą pracę. Efekt ten należy rozpatrywać w kontekście wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, gwarantującej równe traktowanie wszystkim adresatom przepisów ustawowych pozostających w podobnej sytuacji, w tym przypadku - pracowników handlu. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał Konstytucyjny: *"Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (...); 2) argumenty te muszą mieć*

charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (...).” (orzeczenie z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 33, s. 281).

Katalog przyjęty w art. 6 ustawy jest tak szeroki, że nie sposób ustalić dla niego wspólnych przesłanek, uzasadniających wyłączenie z zakazu, a więc usprawiedliwiających inne traktowanie pracowników, których ustawodawca zakwalifikował jako grupę objętą zakazem pracy w niedzielę. Przykładowo, czy rzeczywiście potrzeba funkcjonowania w niedzielę kwaciarni (art. 6 ust. 1 pkt 2) upoważnia ustawodawcę do nierównego traktowania jej pracownika, w porównaniu z pracownikiem sklepu ogrodniczego?

Szerokie i nieoparte o jednolite kryteria ukształtowanie zakresu wyłączenia zakazu handlu może być również ocenione jako naruszenie zasady równości i swobody działalności gospodarczej w odniesieniu do przedsiębiorców. Wyłączenia zakazu nie tylko ze względu na charakter prowadzonej działalności handlowej związanej z zaspokojeniem szczególnych potrzeb ludności lub państwa (np. ochrona zdrowia lub bezpieczeństwo publiczne), ale także ze względu na osobiste cechy przedsiębiorców prowadzących działalność handlową prowadzi do faktycznej dyskryminacji. Dotyczy to zwłaszcza określonego w art. 6 ust. 1 pkt 27 przypadku placówki handlowej, w której handel jest prowadzony przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną wyłącznie osobiście, we własnym imieniu i na własny rachunek. Uprzywilejowanie takich przedsiębiorców nie znajduje uzasadnienia ze względu na jakiegokolwiek szczególnie chronione konstytucyjnie dobro. W praktyce, biorąc pod uwagę dane dotyczące udziału obrotu placówek handlowych w niedzielę w relacji do pozostałych dni tygodnia, rozwiązania przyjęte w ustawie w sposób oczywisty naruszają konkurencję w handlu. Zasadnicze wątpliwości związane z zakresem przedmiotowym i podmiotowym ustawy pogłębiają się jeszcze przez nieprecyzyjność i niejednoznaczność poszczególnych przepisów. Już w trakcie jej procedowania pojawiały się liczne zastrzeżenia co do rzeczywistego kręgu placówek handlowych zaliczanych do poszczególnych ich

rodzajów nieobjętych zakazem. Podawano również szereg sposobów na "obejście" ustawy poprzez łączenie działalności handlowej z niepodlegającą zakazowi handlu w niedzielę. Szczególnymi przykładami takiej nieprecyzyjności jest art. 6 ust. 1 pkt 13 pozwalający na handel w niedziele i święta w placówkach na dworcach kolejowych lub też dyskusje, w jakim zakresie ustawa ma zastosowanie do galerii handlowych, w których funkcjonują pojedyncze placówki handlowe. Ustawa jest tak nieprecyzyjna, że jeszcze przed pierwszą niedzielą jej obowiązywania organy państwa publikowały swoiste "wytyczne" do jej stosowania tłumacząc podstawowe pojęcia w niej użyte i zdefiniowane. Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwowa Inspekcja Pracy na swoich stronach internetowych na pytanie: *"Jak należy rozumieć wyrażenie „przy cmentarzach”, użyte w art. 6 ust. 1 pkt 25, jak również w jakim stopniu należy dopuszczać, iż pojęcie to będzie rozumiane w sposób zmienny w zależności od okoliczności (np. w związku ze zwiększonym zapotrzebowaniem w terminach zbliżonych do 1 listopada)?"*, wyjaśniały: *"Zakres tego wyłączenia powinien być oceniany indywidualnie, „ad casum” i uwzględniać dotychczasową praktykę i stosowane lokalnie zwyczaje."*¹⁾ Takich prawnych dylematów, których nie będą w stanie rozstrzygnąć przedsiębiorcy i organy stosujące prawo, jest w ustawie o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni wyjątkowo dużo. Uzasadnia to tezę, że narusza ona inną konstytucyjną zasadę - zasadę określoności przepisów prawa, dla której Trybunał ustanowił następujące wymogi. *"Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być sformułowany tak, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw."* (wyroki z: 30 października 2001 r., K 33/00, 27 listopada 2006 r., K 47/04, 22 stycznia 2013 r., P 46/09 i 29 lipca 2014 r., P 49/13) Z całą pewnością ustawa z 10 stycznia 2018 r. nie spełnia tych wymogów.

¹⁾ <https://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/handel-w-niedziele/> (dostęp 7 marca 2018 r.).

Z powyższych względów należy ustawę o zakazie handlu w niedziele wyeliminować z porządku prawnego. Jednocześnie w art. 2-4 projekt przywraca przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie uchylanej ustawy. Oznacza to, że w zakresie handlu w niedzielę obowiązywać będą dokładnie takie regulacje jak przed 1 marca 2018 r.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu od dnia ogłoszenia, co ułatwi dostosowanie systemów czasu pracy obowiązujących w placówkach handlowych.

3. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Wejście w życie projektu będzie sprzyjać rozwojowi gospodarki i handlu. Rozwiązania zaproponowane w projekcie odpowiadają oczekiwanym przedsiębiorców oraz pracowników, którym zagwarantowane zostaną co najmniej dwie niedziele wolne od pracy w miesiącu.

Skutkiem prawnym wejścia w życie ustawy będzie umorzenie ewentualnych postępowań karnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia prowadzonych na podstawie uchylonych przepisów.

4. Obciążenie finansowe budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia finansowego budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

5. Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

6. Projekt ustawy wywiera wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Przyjęcie ustawy korzystnie wpłynie na warunki prowadzenia działalności przez mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Przywrócenie warunków prowadzenia działalności handlowej równych dla wszystkich placówek handlowych zapewni równe traktowanie przedsiębiorców i konkurencję. Skorzystają z

niej w szczególności ci przedsiębiorcy, którzy mają ograniczone możliwości prowadzenia handlu w niedziele osobiście, we własnym imieniu i na własny rachunek.

Warszawa, 19 grudnia 2019 r.

BAS-WAPM-258/19

Pani Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o uchyleniu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Maria Małgorzata Janyska)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy zmierza do uchylenia ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni¹, a także do znowelizowania następujących ustaw: z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy², z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³, z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁴ oraz z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁵.

Projektowana zmiana spowoduje przywrócenie stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, z tą jednak różnicą, że pracownikowi pracującemu w niedziele będą przysługiwać w okresie 4 tygodni co najmniej dwie niedziele wolne od pracy (poprzednio: jedna niedziela).

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 466.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 1040, ze zmianami.

³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1950 i 2128.

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 1120, ze zmianami.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1251.

Ustawa ma wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1 Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy⁶ państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby każdy pracownik był uprawniony, w okresie siedmiodniowym, do minimalnego nieprzerwanego okresu odpoczynku w wymiarze 24 godzin oraz do odpoczynku dobowego w wymiarze 11 godzin. Dyrektywa ta nie reguluje bezpośrednio problematyki pracy w niedziele i w święta, nie obejmuje więc materii opiniowanego projektu ustawy.

2.2 Artykuł 34 TfUE dotyczy swobody przepływu towarów i zakazuje państwom członkowskim wprowadzania ograniczeń ilościowych w przywozie i ustalania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Zakazane na tej podstawie ograniczenia ilościowe obejmują kwoty, kontyngenty i wszelkiego rodzaju środki ustalające ilościową barierę w swobodnym przepływie towarów pochodzących z państw członkowskich i towarów pochodzących z państw trzecich, które znajdują się w swobodnym obrocie w państwach członkowskich. Natomiast pojęcie środka o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym, istotne z punktu widzenia opiniowanej materii, zostało zdefiniowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE, Trybunał). TSUE orzekł, że stanowią je wszelkie środki mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudniać wewnątrzspółnotową wymianę handlową (formuła *Dassonville*)⁷. W późniejszym orzecznictwie TSUE wyjaśnił, że ówczesny art. 28 TWE (obecnie art. 34 TfUE) zmierza do usuwania wszelkich utrudnień, bezpośrednich czy pośrednich, rzeczywistych czy potencjalnych, w handlu wewnątrzspółnotowym⁸.

Zakres stosowania formuły *Dassonville* uległ zawężeniu w związku z wyrokiem w sprawie C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard*⁹, w którym TSUE dokonał rozróżnienia pomiędzy, z jednej strony, przepisami dotyczącymi towarów i ich właściwości, takich jak np. forma, rozmiar, waga, skład, etykietowanie i pakowanie oraz, z drugiej strony, przepisami dotyczącymi niektórych sposobów sprzedaży towarów.

W sprawie tej TSUE orzekł, że przepisy dotyczące sposobów sprzedaży towarów nie stanowią zakazanych na mocy art. 34 TfUE środków o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym, pod warunkiem, że dotyczą

⁶ Dz. Urz. UE L 299, 18.11.2003, s. 9.

⁷ Wyrok TSUE z 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 *Dassonville*, pkt 5.

⁸ Wyrok TSUE z 12 czerwca 2003 r., w sprawie C-112/00 *Schmidberger*, pkt 56.

⁹ Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 1993 r. w połączonych sprawach C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard*, pkt 11.

wszystkich towarów i przedsiębiorców działających na terytorium danego państwa członkowskiego (formuła *Keck*). Oznacza to, że przepisy dotyczące sposobów sprzedaży, w tym ograniczające handel, nie są objęte zakresem stosowania art. 34 TfUE, pod warunkiem, że spełniają one ustalone w formule *Keck* przesłanki uniwersalności i neutralności. Przesłanka uniwersalności oznacza, że przepisy te powinny w równym stopniu dotyczyć przedsiębiorców krajowych zagranicznych i nie dyskryminować przedsiębiorców ze względu na pochodzenie (przynależność). Natomiast przesłanka neutralności zakłada, że przepisy dotyczące sposobów sprzedaży powinny tak samo, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, wpływać na sprzedaż produktów krajowych i importowanych oraz nie ograniczać sprzedaży towarów importowanych, w porównaniu do sprzedaży produktów krajowych¹⁰. To stanowisko znalazło potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie TSUE, gdzie Trybunał stwierdził wprost, iż art. 34 TfUE nie ma zastosowania do przepisów krajowych w zakresie zamykania sklepów¹¹.

W odniesieniu do art. 49 TfUE dotyczącego swobody przedsiębiorczości, a także art. 56 TfUE i art. 57 TfUE dotyczących swobodnego świadczenia usług TSUE uznał, że wprowadzenie zakazu handlu w określone dni miałoby zbyt niepewny i odległy wpływ na korzystanie z tych swobód, aby można było mówić o ich ograniczeniu¹² albo wręcz uznał, że taka regulacja nie jest objęta wymienionymi postanowieniami Traktatu¹³. Stanowisko Trybunału nie jest tu więc całkowicie konsekwentne, jeżeli chodzi o to, czy przepisy krajowe dotyczące handlu niedzielnego są w ogóle objęte traktatowymi postanowieniami dotyczącymi swobód rynku wewnętrznego, czy nie. Wydaje się jednak, że sytuację należy ocenić w świetle najbardziej aktualnego z przywołanych wyroków¹⁴ i uznać, że regulacje krajowe dotyczące tego zagadnienia nie są – z uwzględnieniem wskazanych wyżej warunków – objęte prawem UE.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

W projekcie nie zawarto przepisów odmiennie traktujących przedsiębiorców krajowych i zagranicznych, ani przepisów odmiennie traktujących towary krajowe i zagraniczne. Projekt spełnia więc przesłanki uniwersalności i neutralności i jako taki nie jest objęty prawem UE.

¹⁰D. Kiedrowska, *Formuła Keck w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, EPS 2006, nr 3, s. 41-46.

¹¹ Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie C-483/12 Pelckmans Turnhout, pkt 24.

¹² Wyrok TSUE z dnia 20 czerwca 1996 w sprawach połączonych C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 i C-332/94 Semeraro Casa Uno, pkt 32.

¹³ Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie C-483/12 Pelckmans Turnhout, pkt 25.

¹⁴ Tj. C-483/12 Pelckmans Turnhout

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o uchyleniu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni nie jest objęty prawem UE.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Warszawa, 19 grudnia 2019 r.

BAS-WAPM-259/19


Pani Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o uchyleniu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Maria Małgorzata Janyska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy zmierza do uchylenia ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni¹, a także do znowelizowania następujących ustaw: z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy², z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³, z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁴ oraz z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁵. Projektowana zmiana spowoduje przywrócenie stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, z tą jednak różnicą, że pracownikowi pracującemu w niedziele będą przysługiwać w okresie 4 tygodni co najmniej dwie niedziele wolne od pracy (poprzednio: jedna niedziela).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Jacek Krawczyk

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 466.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 1040, ze zmianami.

³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1950 i 2128.

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 1120, ze zmianami.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1251.