



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.8.2021.ML

Warszawa, 26 kwietnia 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec senackiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk nr 900).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy
o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem
i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji
kryzysowych (druk sejmowy nr 900)

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk sejmowy nr 900) zmierza do zniesienia zakazu handlu w niedziele, zakazu wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele oraz zakazu powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu, o którym mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2019 r. poz. 466 oraz z 2020 r. poz. 2157), wykonywania pracy w handlu w niedziele oraz czynności związanych z handlem w niedziele, o którym mowa w art. 5 tej ustawy – na okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie do 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni.

Zgodnie z treścią ww. senackiego projektu pracownikowi pracującemu w niedzielę przysługiwałyby co najmniej dwie niedziele wolne od pracy w ciągu 4 tygodni. Regulacja ta nie obejmowałaby swoim zakresem jedynie pracowników zatrudnionych w tzw. systemie pracy weekendowej. W konsekwencji do pracowników tych nie miałby zastosowania art. 151¹² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320), zwaną dalej „Kodeksem pracy”.

W tym celu projektodawcy proponują zmianę art. 15i ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U.

poz. 1842, z późn. zm.¹⁾), zwaną dalej „ustawą”. Przepis ten w obecnym brzmieniu stanowi, iż w związku z wystąpieniem COVID-19 w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie 30 dni następujących po ich odwołaniu zakaz, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, nie obowiązuje w niedziele w zakresie wykonywania czynności związanych z handlem, polegających na rozładowywaniu, przyjmowaniu i ekspozycji towarów pierwszej potrzeby oraz powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania takich czynności. Zwolnienie z zakazu, o którym mowa powyżej, nie obowiązuje jednak w niedziele, w które przypada święto.

Natomiast zgodnie z treścią ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni od dnia 1 stycznia 2020 r. zakaz handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem, a także powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem nie obowiązuje w ostatnią niedzielę stycznia, kwietnia, czerwca i sierpnia każdego kolejnego roku kalendarzowego, a także w dwie kolejne niedziele poprzedzające Boże Narodzenie i w niedzielę poprzedzającą Wielkanoc. Ustawa przewiduje także przypadki, w których handel i wykonywanie pracy w handlu są dozwolone w każdą niedzielę i święto. Wyłączenia spod zakazu handlu są ujęte w art. 6 ustawy. Jeżeli zatem placówka handlowa znajdzie się w wykazie zamieszczonym w tym przepisie oznacza to, że może być otwarta we wszystkie niedziele i święta. Przykładem placówki ujętej w ww. art. 6 ustawy jest placówka handlowa, w której handel jest prowadzony przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną wyłącznie osobiście, we własnym imieniu i na własny rachunek. Ponadto ustawa przewiduje ograniczenia czasowe w funkcjonowaniu placówek handlowych w dniu 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy. W takie dni handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem, a także powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem – po godzinie 14.00 jest zakazane. Pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia za czas nieprzepracowany w związku ze zmniejszeniem wymiaru jego czasu pracy z powodu wykonywania w takie dni pracy do godziny 14.00.

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2020 r. poz. 2112, 2113, 2123, 2157, 2255, 2275, 2320, 2327, 2338, 2361 i 2401 oraz Dz. U. z 2021 r. poz. 11, 159 i 180.

Stosownie do uzasadnienia senackiego projektu ustawy, zdaniem projektodawców, proponowane rozwiązanie ma przyczynić się do poprawy kondycji finansowej branży handlowej, zwiększenia płynności towarów, zagwarantowania miejsc pracy oraz poprawy komfortu pracy i zarazem dokonywania zakupów, a ponadto podnieść poziom bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa oraz ułatwić zachowywanie dystansu społecznego.

Odnosząc się do projektowanych zmian warto zauważyć, że handel jest tą częścią gospodarki, która w czasie pandemii radzi sobie względnie dobrze na tle innych sektorów. Sprzedaż detaliczna ogółem w całym 2020 r. zmniejszyła się o 3,1% w porównaniu z rokiem 2019. Niemniej jednak pewne różnice, w zależności od segmentu handlu, są widoczne, bowiem efekty restrykcji w różnym stopniu dotknęły poszczególne kategorie podmiotów.

Dokonując analizy wpływu projektowanego rozwiązania na kondycję finansową branży handlowej, należałoby uwzględnić oddziaływanie zarówno na duże placówki handlowe (również zrzeszone w sieci handlowe), jak i placówki mniejsze, prowadzone głównie przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi osobiście, we własnym imieniu i na własny rachunek. Jak wskazano powyżej, placówki handlowe, w których handel jest prowadzony przez tych przedsiębiorców, są wyłączone spod zakazu handlu w niedziele i święta. Nie ulega wątpliwości, że w odniesieniu do tej grupy podmiotów zmiany legislacyjne zmierzające do zniesienia zakazu handlu w niedziele, nawet o charakterze tymczasowym, mogłyby negatywnie wpłynąć na ich kondycję finansową, a w skrajnych przypadkach skutkować koniecznością likwidacji prowadzonej działalności, doprowadzając tym samym do likwidacji miejsc pracy. Placówki te musiałyby się bowiem liczyć z potencjalnym spadkiem liczby klientów, a w konsekwencji obniżeniem wyników sprzedaży. W świetle powyższego nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, że zniesienie zakazu handlu w niedziele będzie pozytywnie oddziaływało na kondycję finansową branży handlowej.

Ponadto w okresach wzmożonych zachorowań i zwiększonych obostrzeń można zaobserwować znaczne zainteresowanie konsumentów e-handlem. W marcu 2020 r. sprzedaż detaliczna przez Internet wzrosła miesiąc do miesiąca o 40,7%, w kwietniu o kolejne 27,7%, natomiast w listopadzie jej wzrost sięgnął blisko 50%. Ten sposób dokonywania zakupów jest uważany przez konsumentów za bezpieczniejszy i szybszy, dlatego w okresie obowiązywania stanu epidemii COVID-19 może być skuteczną alternatywą dla zakupów stacjonarnych. Wprawdzie nie wszystkie segmenty sprzedaży są równie łatwe do realizowania w ramach e-handlu, jednak

zwrot w stronę handlu internetowego wpływa także na usprawnienie i unowocześnienie procesów w gospodarce, poprzez m.in. rozwój narzędzi cyfrowych do obsługi sprzedaży i zamówień, płatności elektronicznych czy też efektywnej logistyki. W tym kontekście należy podkreślić, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni w sklepach internetowych i na platformach internetowych zakaz handlu w niedziele i święta nie obowiązuje.

Należy również zauważyć, że wbrew informacji zawartej w Ocenie Skutków Regulacji sporządzonej do senackiego projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 900 proponowane w projekcie rozwiązania nie będą miały bezpośredniego wpływu na wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług. Dochody z tego podatku zależą od wielkości ostatecznego spożycia gospodarstw domowych, zużycia pośredniego i inwestycji podmiotów zwolnionych od podatku od towarów i usług. Zniesienie zakazu handlu w niedziele w pewnym okresie mogłoby powodować zwiększone wpływy z podatku od towarów i usług od sektora handlu detalicznego, ale w ujęciu rocznym już nie. Obecna wielkość dokonywanych zakupów zostałaby rozłożona na dodatkowy dzień handlowy, a rozporządzalne dochody klientów pozostaną na niezmiennym poziomie.

Natomiast odnosząc się do kwestii deklarowanego pozytywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa oraz ułatwienia zachowania dystansu społecznego w wyniku wprowadzenia projektowanej regulacji warto podkreślić, że zniesienie zakazu handlu w niedziele może spowodować zmianę zwyczajów zakupowych klientów placówek handlowych. Nie jest bowiem wykluczone, że ich znaczna część będzie preferowała dokonywanie zakupów właśnie w tym dodatkowym dniu, jakim byłaby niedziela. Powyższe doprowadziłoby do sytuacji, w której nie tylko cel regulacji w postaci „rozrzedzenia” liczby klientów przebywających w placówkach handlowych nie zostałby osiągnięty, lecz co więcej, doszłoby do pogorszenia sytuacji epidemicznej w placówkach handlowych. W konsekwencji nie nastąpiłaby wskazana w uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy poprawa komfortu pracy oraz dokonywania zakupów.

Nie można również pominąć faktu, że projektowane zniesienie zakazu handlu w niedziele spowodowałoby konieczność ponownych zmian dostosowawczych po stronie przedsiębiorstw (m.in. zmiany harmonogramów pracy, logistyka dostaw, w tym produktów świeżych), co generowałoby dodatkowe koszty, zaś w obecnej sytuacji firmy dążą do ich optymalizacji.

Ponadto, jak się wydaje, mniejsza częstotliwość wizyt w sklepach nie jest wyłącznie skutkiem ograniczeń administracyjnych w handlu, ale także efektem dobrowolnego ograniczenia mobilności przez konsumentów. Należy także stwierdzić, że wprowadzie dodatkowy dzień pracy mógłby wpłynąć pozytywnie na poziom zatrudnienia w branży handlowej, jednak przy równoczesnym zwiększeniu zagrożenia epidemicznego pracowników zatrudnionych w placówkach handlowych.

Projektodawcy nie wskazali natomiast okoliczności przemawiających za wydłużeniem projektowanego zniesienia obowiązującego w niedziele zakazu, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, do 90. dnia następującego po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (obowiązującego jako ostatni). Należy podkreślić, iż określony w obecnym brzmieniu art. 15i ustawy zakaz wykonywania czynności związanych z handlem, polegających na rozładowywaniu, przyjmowaniu i ekspozycji towarów pierwszej potrzeby oraz powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania takich czynności, został zniesiony na okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz okres 30 dni następujących po ich odwołaniu. Projektowana długość okresu zniesienia zakazu handlu w niedziele jest zatem 3-krotnie większa.

W kontekście propozycji sprowadzającej się do zniesienia zakazu handlu w niedziele oraz zapewnienia w zamian pracownikom dwóch niedziel wolnych od pracy w okresie 4 tygodni warto zauważyć, że rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni jest spójne z treścią art. 151⁹ § 1 Kodeksu pracy. Zgodnie z tym przepisem dniami wolnymi od pracy są niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy. Tym samym wykonywanie pracy w te dni – poza uzasadnionymi wyjątkami określonymi w art. 151¹⁰ Kodeksu pracy, a także w ww. ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. – jest niedozwolone.

Na marginesie należy zauważyć, że projektowane brzmienie art. 15i ust. 2 ustawy nie przesądza jednoznacznie, czy regulacja ta miałaby objąć swoim zakresem jedynie pracowników handlu, czy też wszystkich pracowników. Kwestię tę wyjaśnia jedynie uzasadnienie do projektu ustawy.

W związku z faktem, że przyjęcie jakiegokolwiek rozwiązania w sprawie ograniczenia handlu wiąże się z koniecznością pogodzenia sprzecznych interesów różnych grup przedsiębiorców, wprowadzenie ewentualnych zmian w tym zakresie wymagałoby przeprowadzenia dialogu z partnerami społecznymi, celem wypracowania kompromisowych rozwiązań.

Przedstawiając powyższe, Rada Ministrów negatywnie ocenia przedłożony projekt ustawy, zawarty w druku sejmowym nr 900.