

**Projekt z dnia 13 marca 2017 r.**

**Stanowisko Rządu**

**do obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk nr 870)**

Obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele, zawarty w druku nr 870, określa:

- 1) zasady zakazu handlu w placówkach handlowych w niedziele, w Wigilię Bożego Narodzenia i w Wielką Sobotę,
- 2) zasady zakazu wykonywania innych czynności sprzedażowych w podmiotach świadczących usługi na rzecz handlu na terenie RP i poza jego granicami,
- 3) odstępstwa od powyższych zakazów.

Projekt przewiduje generalną zasadę, zgodnie z którą:

- 1) w niedzielę handel w placówkach handlowych, a także wykonywanie innych czynności sprzedażowych w placówkach handlowych oraz w podmiotach świadczących usługi na rzecz handlu – byłyby zakazane,
- 2) w Wigilię Bożego Narodzenia i w Wielką Sobotę handel i wykonywanie innych czynności sprzedażowych byłyby dozwolone do godz. 14.00.

Projektowana ustawa ma bardzo szeroki zakres zastosowania, zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy. Obok kwestii zakazu handlu w niedziele i częściowego zakazu pracy w Wigilię Bożego Narodzenia oraz w Wielką Sobotę, reguluje ona także zakaz wykonywania w tym czasie innych czynności sprzedażowych, których definicja znacznie wykracza poza czynności powszechnie kojarzone z handlem, jak również dotyczy podmiotów świadczących usługi na rzecz handlu (np. centra logistyczne czy centra dystrybucyjne).

Rozwiązania prawne zawarte w projektowanej ustawie dotyczą zatrudnionego, przy czym tym pojęciem proponuje się objąć nie tylko pracownika w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy (Dz. U. z 2016, poz. 1666, z późn. zm.), zwanej dalej Kodeksem pracy, ale także osobę wykonującą pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, tj. umowy zlecenia i umowy o dzieło.

Projektowana ustawa przewiduje szereg wyjątków od zakazu wykonywania handlu w placówkach handlowych oraz wykonywania innych czynności sprzedażowych, uzależniając możliwość wykonywania takiej pracy np. od zgody zatrudnionego, minimalnego

miesięcznego obrotu, rozumianego jako przychód ze sprzedaży, czy też od określonej powierzchni placówki handlowej.

Projekt przewiduje odpowiedzialność karną (grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2) osoby dopuszczającej się handlu oraz wykonywania innych czynności sprzedażowych w niedziele oraz w Wigilię Bożego Narodzenia i w Wielką Sobotę.

Należy podkreślić, iż w obecnym stanie prawnym określone ograniczenia w funkcjonowaniu placówek handlowych w niedziele i święta dotyczą jedynie przypadków wykonywania w takich placówkach pracy na podstawie stosunku pracy. Zgodnie z przepisami Kodeksu pracy (art. 151<sup>9a</sup>), obowiązującymi od dnia 26 października 2007 r., praca w święta w placówkach handlowych jest niedozwolona (dotyczy to także przypadku, gdy święto przypada w niedzielę). Powyższy zakaz obejmuje święta wymienione w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 90). Natomiast praca w niedziele w placówkach handlowych jest dozwolona przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności.

Zgodnie zatem z obecnie obowiązującymi przepisami Kodeksu pracy bezwzględny zakaz pracy w placówkach handlowych w święta i względny zakaz pracy w takich placówkach w niedziele dotyczy pracowników, czyli osoby wykonujące pracę na podstawie stosunku pracy. Nie obejmuje on natomiast osób, które wykonują pracę na innej podstawie prawnej niż stosunek pracy (np. zleceniobiorcy, właściciele placówek handlowych), a także nie dotyczy podmiotów nie będących placówkami handlowymi (np. centra magazynowe).

Odnosząc się do rozwiązań prawnych zawartych w obywatelskim projekcie ustawy (druk nr 870) należy podzielić opinię, że ograniczenie handlu w niedziele jest ważnym społecznie zagadnieniem.

Rozpatrując wpływ proponowanej regulacji nie sposób pominąć argumentów społecznych takich jak wpływ na sposób spędzania czasu w niedziele, czy poziom konsumpcji. Ograniczenie handlu w niedziele może prowadzić do wzmocnienia więzi społecznych, szczególnie rodzinnych. Wśród osób zatrudnionych w handlu istotną grupę stanowią kobiety-matki, a niedziela to często najbardziej dogodny moment (mając na uwadze obowiązki szkolne), na spędzenie czasu z dziećmi i rodziną. Ograniczenia handlu w niedziele mogą również zwiększyć aktywność obywateli, co powinno przełożyć się na większy popyt na usługi turystyczne, kulturalne czy sportowe. Rezultaty zmian regulacji zależeć będą

od szczegółów wprowadzanych rozwiązań, a także sposobu reakcji na te zmiany ze strony konsumentów i przedsiębiorców.

Warto także zwrócić uwagę, że w Austrii, Niemczech, Norwegii, Szwajcarii, Francji, Wielkiej Brytanii, Grecji, Belgii, Danii istnieje całkowity zakaz handlu w niedziele lub jest on ograniczony w zależności od regionu, pory roku, czy wielkości sklepu.

Podkreślenia wymaga jednak fakt, że projektowana ustawa znacznie wykracza poza powszechne rozumienie tego zjawiska, które, w ocenie Rządu, w odbiorze społecznym kojarzone jest przede wszystkim z wykonywaniem pracy w niedziele w dużych placówkach handlowych przez osoby mające status pracownika. Jak wynika z badania opinii publicznej przeprowadzonego przez CBOS w okresie 8-15 września 2016 r. (na reprezentatywnej grupie 981 dorosłych Polaków) na zadane pytanie, czy popiera Pan/Pani wprowadzenie zakazu handlu w niedziele, przy czym otwarte mogłyby być sklepy, w których sprzedaje sam właściciel, stacje benzynowe, piekarnie, kioski i apteki, natomiast część niedziel miałaby być w ogóle wyłączona spod zakazu handlu – zdecydowanie za takim rozwiązaniem opowiedziało się 34% badanych, raczej poparło takie rozwiązanie 27% badanych, natomiast przeciwnych takiemu rozwiązaniu było 32% badanych. Zdania nie wyraziło 7% badanych. Istotne jest zatem rozważenie, na ile słuszne, uzasadnione ekonomicznie i społecznie, a także oczekiwane przez obywateli, jest przyjęcie rozwiązań prawnych przewidujących bardzo szerokie, zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo, wprowadzenie takich zakazów.

W ocenie Rządu ingerencja ustawodawcy w zasady funkcjonowania placówek handlowych powinna zmierzać do pogodzenia interesów różnych środowisk przedstawiających, z jednej strony argumenty natury ekonomicznej przemawiające za jak najmniejszym modyfikowaniem obecnych zasad swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, zaś z drugiej - podkreślające kulturowe i światopoglądowe aspekty niedzieli wolnej od pracy.

Proponowane zmiany dot. wprowadzenia ograniczeń w handlu mają istotne znaczenie dla gospodarki (handel stanowi ważną jej część – zgodnie z informacją GUS w 2015 r. jego udział w PKB wyniósł 15,7%), w tym rynek pracy, jak i na relacje w społeczeństwie. Zgodnie z danymi Eurostatu, w 2015 r. w handlu pracowało ok. 2,3 mln osób, z tego w handlu detalicznym ok. 1,5 mln osób. Z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) wynika, że w 2015 r. liczba sprzedawców i kierowników sprzedaży w marketach pracujących w niedzielę wyniosła 377 tys. osób. Rozważając wpływ projektowanych rozwiązań na rynek pracy należy pamiętać, że w niedziele pracują również przedstawiciele innych zawodów,

których miejsca pracy są związane z aktywnością podmiotów prowadzących działalność handlową. Ograniczenia w handlu mogą wpłynąć na pracowników otoczenia logistycznego placówek handlowych, w szczególności na personel firm transportowych realizujących dostawy produktów, pracowników magazynów, sprzątaczy, czy też pracowników ochrony zatrudnionych w placówkach handlowych. Analizując projektowane rozwiązania należy także brać pod uwagę, że wykonywanie pracy w niedziele przez jednego lub obojga rodziców znacznie ogranicza czas spędzony wspólnie przez nich z pozostałymi członkami rodziny, co może prowadzić do braku wystarczającego porozumienia między nimi i w konsekwencji do zwiększenia liczby konfliktów w rodzinie. Dodatkową konsekwencją pracy rodziców w niedziele może być gorszy rozwój społeczny ich dzieci, osiąganie niższych wyników w nauce, a nawet pogorszenie się stanu zdrowia dzieci. Także zatem i z tego punktu widzenia konieczne jest znalezienie właściwej równowagi między czasem przeznaczonym na pracę i czasem odpoczynku, tak aby umożliwić wszystkim członkom rodziny spełnianie się w różnych rolach społecznych, a więc zarówno w pracy zawodowej, nauce, życiu rodzinnym, a także w sferze kulturowej i religijnej. Wolna od pracy niedziela daje wszystkim członkom rodziny możliwość wspólnego odpoczynku i przywraca jej pierwotny sens związany ze świętowaniem tego dnia.

Istotne jest, aby nowe przepisy były jasne i nie budziły wątpliwości interpretacyjnych. Powinny one zatem jasno określać zasadę, a także w sposób przejrzysty wyjątki od niej. Zbyt skomplikowane formułowanie licznych wyjątków od zakazu handlu w niedziele, jak również dopuszczenie takiego handlu w określonych przypadkach, jednak za zgodą zatrudnionego - może stanowić źródło konfliktów i sporów. Nie będzie to sprzyjać procesowi akceptacji społecznej dla tak istotnych rozwiązań prawnych.

Należy również dążyć do zapewnienia spójności systemu prawnego. Projektowana ustawa częściowo obejmuje swoim zakresem regulacje już obowiązujące, które są zawarte w przepisach Kodeksu pracy i adresowane do pracodawców i pracowników. Konieczne jest zatem uwzględnienie tego aspektu w dalszych pracach legislacyjnych nad projektem ustawy.

Poniżej zostały przedstawione szczegółowe uwagi do obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele, zawartego w druku nr 870.

**Uwagi związane z projektowanym zakresem odstępstw spod ograniczenia handlu i wykonywania innych czynności sprzedażowych w niedziele oraz w Wigilię Bożego Narodzenia i w Wielką Sobotę.**

W tym zakresie należy zwłaszcza wskazać na:

- a) **szeroko zdefiniowane pojęcie „centrum logistyczne”**. Tak ujęta definicja tego pojęcia może w sposób bezpośredni oddziaływać na wiele podmiotów gospodarczych, w tym np. funkcjonujących w obrocie portowo-morskim i ściśle ze sobą powiązanych. Konsekwencją przyjęcia takiej definicji może być np. wstrzymanie pracy portu w związku z ograniczeniem handlu w niedziele, które może doprowadzić do przestojów i zmniejszenia zatrudnienia w tym sektorze gospodarki. Ten przykład dowodzi, że należałoby wyłączyć spod działania ustawy podmioty (m.in. centra logistyczne, centra magazynowe, terminale kontenerowe) świadczące usługi na rzecz handlu na terenie Polski i poza jej granicami. W przypadku pozostawienia w projektowanej ustawie pojęcia centrum logistyczne należy rozważyć usunięcie z projektu definicji takich pojęć, jak „centrum magazynowe”, „terminal kontenerowy” i „centrum dystrybucyjne”, gdyż pojęcia te mieszczą się w szeroko rozumianym pojęciu „centrum logistycznego”. Należy także podnieść, że proponowany zakres działania ustawy budzi uzasadnione obawy o możliwość wystąpienia paraliżu funkcjonowania sektora Transport Spedycja Logistyka (TSL) w Polsce. Może bowiem dojść do ograniczenia płynności działania firm transportowych, spedycyjnych, kurierskich czy terminali przeładunkowych na lotniskach, kolejowych przejściach granicznych, jak również portów morskich. Należy zwrócić uwagę na możliwość ograniczenia roli Polski w systemie międzynarodowych korytarzy transportowych, a także możliwość marginalizacji znaczenia Polski w międzynarodowym łańcuchu logistycznym, w tym w ramach tworzenia Nowego Jedwabnego Szlaku. Proponowane zakazy mogą negatywnie wpłynąć na wielkość realizowanych przewozów z wykorzystaniem transportu kolejowego i drogowego oraz przyczynić się do dalszego ograniczania konkurencyjności kolei w przewozie towarów. Proponowane przepisy mogą mieć także negatywny wpływ na podejmowane w ostatnich latach działania mające na celu zwiększenie konkurencyjności transportu intermodalnego. Znaczące środki pochodzące z funduszy UE w perspektywie 2007-2013 zostały przeznaczone na modernizację i rozbudowę istniejących terminali, a także zwiększenie ich liczby, w tym terminali intermodalnych położonych w centrach logistycznych i w portach morskich. W obecnej perspektywie finansowej UE trend ten ma być kontynuowany przy poszerzonym zakresie wsparcia. Należy także zwrócić uwagę, że projektowane rozwiązania stoją w sprzeczności z zapisami strategicznego dokumentu rządowego

w zakresie rozwoju transportu w Polsce, tj. Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), której głównym celem jest m.in. poprawa efektywności sektora transportowego. Ponadto projektowane zmiany mogą negatywnie wpłynąć na wielkość realizowanych przewozów oraz obrót towarami z wykorzystaniem transportu kolejowego. Proponowane zmiany wymuszą m.in. konieczność zmiany w trasowaniu pociągów oraz modyfikacji ich rozkładów jazdy.

- b) **mogące powstać zagrożenie w dostępie do usług pocztowych.** Operatorzy pocztowi powinni być wyłączeni spod zakazu handlu w niedziele, a także spod zakazu wykonywania innych czynności sprzedażowych w tym dniu. Dotyczy to placówek pocztowych operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2016 r. poz. 1113, z późn. zm.). Brak takiego wyłączenia uniemożliwi właściwe wykonywanie powierzonych Poczcie Polskiej S.A. zadań państwa w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa, co w konsekwencji może spowodować naruszenie terminowości doręczania przesyłek. Ponadto należy podkreślić, że Poczta Polska zapewnia prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań przez takie służby, jak zwłaszcza Policja, Straż Graniczna, ABW, prokuratura i sądy. Wprowadzenie rozwiązania przyjętego w projektowanej ustawie generuje w ocenie Poczty Polskiej S.A. ryzyko w postaci utraty przychodów rzędu 190 tys. zł miesięcznie, a także spadek satysfakcji klientów Poczty Polskiej z tytułu ograniczenia dostępności do usług pocztowych. W celu zapobieżenia przewadze konkurencyjnej jaką mogłaby uzyskać Poczta Polska S.A. należy rozważyć wyłączenie spod zakazu handlu w niedziele także innych operatorów pocztowych.
- c) **mogące powstać zagrożenia w funkcjonowaniu gałęzi gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej.** Spod działania ustawy należy wyłączyć wszystkie podmioty uczestniczące w żegludze morskiej, żegludze śródlądowej, a także takie gałęzi gospodarki jak rybactwo śródlądowe, rybołówstwo morskie czy przetwórstwo produktów rybnych (przede wszystkim centra pierwszej sprzedaży ryb). Mając bowiem na względzie plany Rządu RP dotyczące rozwoju żeglugi śródlądowej w Polsce, sformułowane w Założeniach do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030, wprowadzenie dodatkowych ograniczeń przewidzianych w obywatelskim projekcie ustawy będzie miało znaczący, negatywny wpływ na tą gałąź transportu. Ponadto, ograniczenie możliwości prowadzenia operacji ładunkowych w niedziele w polskich portach

będących podmiotami funkcjonującymi w obrocie portowo-morskim, doprowadzi do negatywnych oddziaływań na podmioty gospodarcze funkcjonujące w tym obszarze.

- d) negatywne społecznie skutki objęcia ustawą sprzedaży posiłków i artykułów spożywczych dla pasażerów różnych środków komunikacji.** Niezrozumiałe jest bowiem pozbawianie pasażerów podróżujących różnymi środkami komunikacji możliwości zakupu posiłku w przypadku, gdy podróż przypada w niedzielę. W tym kontekście należy rozważyć wyłączenie spod zakazów przewidzianych ustawą wszystkich obiektów handlowych znajdujących się na terenach punktów obsługi pasażerów, tj. lotnisk, portów morskich, dworców kolejowych i autobusowych, bez względu na ich powierzchnię handlową oraz na pokładach pociągów i innych środków komunikacji. Powyższy zakres wyłączeń powinien także objąć inne czynności sprzedażowe w środkach komunikacji w tym zwłaszcza na pokładach pociągów. Brak takiego wyłączenia może stworzyć bariery i ograniczenia dla turystów oraz może mieć istotny wpływ na decyzję o podróży do Polski, a tym samym bezpośrednio przełożyć się na spadek przychodów przedsiębiorstw z sektora usług turystycznych. Polska może również utracić wizerunek państwa przyjaznego turystom, i w konsekwencji obniżeniu ulegnie ocena jakości usług turystycznych świadczonych na terenie naszego kraju.
- e) negatywne skutki objęcia projektowaną ustawą giełd, placów targowych, jarmarków, targów organizowanych okazjonalnie oraz giełd tematycznych.** Taka działalność powinna być wyłączona spod zakazu handlu w niedzielę, a także wykonywania innych czynności sprzedażowych w tym dniu. Tego typu wydarzenia mają miejsce zgodnie z tradycją danego regionu lub występują jako działalność dodatkowa do innych imprez. Jest to działalność nastawiona przede wszystkim na odwiedzających turystów z kraju i z zagranicy. Jest ona także nieodłącznym elementem funkcjonowania miejscowości wczasowych, np. nadmorskich w sezonie letnim. Jej celem, oprócz działalności handlowej, jest także promocja danego regionu. Tradycją jest również prowadzenie w niedzielę giełd tematycznych. Niezależnie od powyższego wyłączeniem należy objąć także stoiska organizowane przy okazji różnych konferencji.
- f) konsekwencje objęcia ustawą rolno-spożywczych rynków hurtowych i producentów rolnych.** Brak wyłączenia takich podmiotów spod działania projektowanej ustawy zakłóci ciągłość dostaw świeżych towarów rolno-spożywczych od polskich producentów rolnych do tradycyjnych sklepów detalicznych w dniach następujących po niedzielę, co praktycznie uniemożliwi zaopatrzenie w te dni

aglomeracji miejskich w rodzime świeże owoce, warzywa i kwiaty. Sytuacja taka wpłynie negatywnie na przychody spółek tworzących rolno-spożywcze rynki hurtowe, ponieważ przychodami z ich działalności są przede wszystkim opłaty za wynajem powierzchni handlowej oraz za wjazdy od kupujących. Ponadto ograniczenie handlu na rolniczych rynkach hurtowych wzmocni duże sieci handlowe w stosunku do tradycyjnego handlu detalicznego ze względu na fakt, że dysponują one rozbudowanymi systemami logistycznymi, w tym magazynowo-chłodniczymi.

- g) **skutki stosowania zakazu zakupów online w niedziele.** Nie jest jasne, czy proponowane wyłączenie obejmie cały proces zakupów online, czy też jedynie możliwość złożenia zamówienia bądź możliwość jego realizacji. Nie zdefiniowano także pojęcia „towar”. Należy podkreślić, że handel w Internecie w bardzo dużym stopniu jest zautomatyzowany, stąd podmioty działające w Internecie mogą nie mieć pełnej kontroli nad procesem sprzedaży, w tym np. nad płatnościami realizowanymi już powszechnie przez pośredników takich jak PayPal, PayU czy też szybki przelew bankowy. Projektowane przepisy powinny być tak przerwane, aby wprost i całkowicie wyłączały handel online spod wprowadzanego zakazu. Należy bowiem podkreślić, że jednym z celów budowy jednolitego Rynku Cyfrowego jest ułatwienie dokonywania obywatelom UE zakupów w innych państwach członkowskich i w projektowanych regulacjach trzeba uwzględniać fakt, że trend ten będzie się coraz bardziej nasilał.
- h) **zagrożenie objęcia przepisami ustawy sprzedaży vendingowej (w automatach).** Biorąc pod uwagę definicję „placówki handlowej” oraz pojęcia „handel” proponowanych w projektowanej ustawie, sprzedaż w automatach byłaby zakazana. Z kolei z uzasadnienia do projektowanej ustawy, wskazującego na cele społeczne wynika, że taka sprzedaż nie powinna być objęta projektowanym zakazem.
- i) **negatywne społecznie skutki objęcia ustawą takich placówek jak zakłady pogrzebowe i kwaciarnie.** Niekwestionowane społecznie jest bowiem zapewnienie stałego dostępu do usług świadczonych przez takie placówki, zwłaszcza, że w sytuacjach zdarzeń losowych, których wystąpienia w danym dniu nie da się przewidzieć.
- j) **problem możliwego nadużywania ekonomicznie dominującej pozycji francyzodawców i dających zlecenia nad francyzobiorcami i agentami** (na co wskazują projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy). Z tego powodu w art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust 1 pkt 7 projektu ustawy ustalono, że zakaz handlu



w niedziele obejmowałyby przedsiębiorców prowadzących swoją działalność w ramach umowy franczyzy lub umowy agencyjnej. Na dalszym etapie prac legislacyjnych, analizując mechanizmy ochrony przed ewentualnym stosowaniem w umowach franczyzowych i agencyjnych jakichkolwiek klauzul wymuszających wykonywanie tych umów w niedziele, należałoby rozważyć zwrócenie uwagi na aspekt równowagi konkurencyjnej między franczyzobiorcami i agentami a przedsiębiorcami działającymi poza tego typu zobowiązaniami cywilno-prawnymi.

Odrębną ważną kwestią jest oddziaływanie projektowanej ustawy na funkcjonowanie **obiektów infrastruktury krytycznej**. Nie jest jasne, czy w projektowana ustawa dopuszcza handel w obiektach infrastruktury krytycznej, a także w placówkach świadczących usługi na rzecz takich obiektów. Biorąc pod uwagę, że jedną z zasad ochrony infrastruktury krytycznej jest ochrona informacji o niej, powołanie się określonej placówki na wyłączenie spod zakazu handlu w niedziele może pośrednio powodować ujawnienie informacji prawnie chronionych i wskazać obiekt infrastruktury krytycznej. Zatem na dalszym etapie prac nad projektem niezbędne jest szczegółowe wyjaśnienie kwestii dotyczących infrastruktury krytycznej. Wydaje się, że właściwsze byłoby określenie konkretnych wyłączeń branżowych lub obiektowych, bez powoływania się na fakt przynależności placówki do infrastruktury krytycznej lub świadczenia przez placówkę usług na rzecz infrastruktury krytycznej.

### **Uwagi związane ze zgodnością projektowanej ustawy z prawem Unii Europejskiej**

Należy wskazać na wątpliwości w zakresie zgodności projektowanych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej. Proponowany zakaz sprzedaży w sklepach internetowych może zostać uznany za zasadę dotyczącą usług społeczeństwa informacyjnego dlatego też konieczna byłaby notyfikacja projektu zgodnie z wymogami dyrektywy 2015/1535 ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego. Należy także zwrócić uwagę, iż nie jest możliwe przesądzenie, czy wymóg jednakowego traktowania w obrocie handlowym produktów krajowych i produktów pochodzących z innych państw członkowskich wymagany na gruncie art. 36 TFUE zostanie spełniony. Konieczne będzie przeprowadzenie analizy przepisów projektu pod kątem ich uzasadnienia i proporcjonalności. Wyjaśnienia wymaga także, czy proponowane przepisy ograniczające możliwość świadczenia w niedziele i święta usług na rzecz handlu spełniają wymóg uzasadnionych wyłączeń i czy są proporcjonalne (art. 34 i 35

TFUE). Powstają także wątpliwości co do proporcjonalności rozwiązania polegającego na ograniczeniach w świadczeniu usług na rzecz handlu w kontekście swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług zagwarantowanych odpowiednio w art. 49 i 56 TFUE.

### **Uwagi związane z propozycją wprowadzenia odpowiedzialności karnej za naruszenie przepisów projektowanej ustawy**

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że wprowadzenie sankcji karnej za naruszenie przepisów projektowanej ustawy, zwłaszcza kary ograniczenia wolności albo kary pozbawienia wolności, powinny mieć racjonalne uzasadnienie.

Przyjęcie systemu kar w zaproponowanym brzmieniu może wywierać poważne skutki dla przedsiębiorców, a także mieć istotny wpływ na ich funkcjonowanie na rynku. Powstaje pytanie, jaką rolę będzie spełniać Państwowa Inspekcja Pracy w zakresie kontroli przestrzegania przepisów projektowanej ustawy. Projektowane sankcje należy uznać za nadmiernie surowe w stosunku do dobra, jakie ma podlegać ochronie. Proponowana regulacja w niewystarczającym stopniu wskazuje osobę, która miałaby zostać poddana wskazanym sankcjom. Niezrozumiałe byłoby także pociąganie do odpowiedzialności pracowników na równi z przedsiębiorcami.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż ogólny i nieprecyzyjny zakres projektowanej regulacji dotyczącej odpowiedzialności karnej może budzić wątpliwości, zwłaszcza w kontekście definicji pojęcia handlu, przez który należy rozumieć wymianę dóbr na środki pieniężne; powstaje zatem pytanie czy projektowanym przepisem karnym będą objęte np. osoby nieprowadzące działalności gospodarczej, które dokonują zbycia lub nabycia jakiegokolwiek przedmiotu w niedziele lub Święta. Szczególnie istotne jest to w związku z przewidzianą do wejścia w życie, w ramach Prawa przedsiębiorców, nową formą aktywności gospodarczej, jaką jest tzw. działalność nierejestrowa, przeznaczona dla osób fizycznych uzyskujących niewielkie przychody. Nowe rozwiązanie umożliwiłoby prowadzenie działalności, w tym handlowej, na niewielką skalę, bez konieczności rejestrowania firmy w CEIDG. W tym kontekście wyjaśnienia wymaga, czy kara byłaby także stosowana wobec osoby kupującej towar.

Uzasadnienie do projektu ustawy wskazuje wprawdzie na potrzebę zapewnienia „bardziej skutecznego respektowania prawa i bardziej wymiernych kar dla przedsiębiorstw łamiących zakazy”, jednakże tak ustalony zakres podmiotowy nie znajduje wprost odzwierciedlenia w tekście normatywnym.

Należy także wskazać, iż błędem obarczony jest sam tytuł projektowanego rozdziału III, gdyż zawarty w nim przepis wprowadza tylko jeden rodzaj sankcji za naruszenie przepisów ustawy, statuujący nowy typ czynu zabronionego. Zatem tytuł przedmiotowego rozdziału III powinien brzmieć „Przepisy karne”, gdyż projekt ustawy nie przewiduje innego rodzaju sankcji za naruszenie przepisów ustawy, np. sankcji o charakterze administracyjnym. Bardziej racjonalnym byłoby rozważenie wprowadzenia kary grzywny, pod warunkiem, że byłaby ona wymierzana proporcjonalnie (adekwatnie) do wielkości np. miesięcznego obrotu. Mogą powstać także wątpliwości, który podmiot jest podmiotem „dopuszczającym się handlu” w przypadku, gdy dana placówka handlowa rezygnuje z zatrudniania własnych pracowników i wynajmuje pracowników od firmy zewnętrznej na zasadzie leasingu pracowniczego.

### **Pozostałe uwagi o charakterze prawno-legislacyjnym**

1. Tytuł projektowanej ustawy nie koresponduje w pełni z konstrukcją ustawy, która w art. 1 określa jej zakres stanowiąc, iż reguluje ona zasady zakazu handlu, zasady zakazu wykonywania innych czynności sprzedażowych i odstępstwa od powyższych zakazów. Także art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy wprowadza, jako zasadę, zakaz handlu w niedziele w placówkach handlowych, a następnie określa w dalszych przepisach wyjątki od tego zakazu.
2. Zawarty w art. 2 projektowanej ustawy słowniczek używanych w niej pojęć powinien je definiować zachowując właściwą hierarchię. Definicja danego pojęcia, w której wykorzystuje się inne pojęcie także definiowane w słowniczku, powinna być zamieszczona w drugiej kolejności.
3. Definicje „zatrudnionego” oraz „zatrudnienia” zawarte w art. 2 ust. 1 pkt 4 i 5 projektowanej ustawy są nieprecyzyjne. Zakresem obu przepisów objęto umowę o dzieło i umowę zlecenia. To tylko dwa przykłady umów uregulowanych wprost w ustawie - Kodeks cywilny, mających za przedmiot wykonywanie czynności na rzecz innego podmiotu. Współpraca z przedsiębiorcą możliwa jest tymczasem także na podstawie innych rodzajów umów cywilno-prawnych, w szczególności umów nienazwanych niezdefiniowanych wprost w ustawie - Kodeks cywilny, a do których przepisy Kodeksu mają odpowiednie zastosowanie. Z literalnego brzmienia projektowanego przepisu wynika, że nie byłyby one objęte zakresem ustawy.

4. Ustawa powinna przyjąć jednolitą definicję niedzieli, co wymaga przeanalizowania propozycji zawartych w art. 2 ust. 1 pkt 8 i art. 3 ust. 5 projektu.
5. Zawarty w art. 2 ust. 2 projektowanej ustawy (definicja „wykonywania innych czynności sprzedażowych”), katalog wyłączeń powinien obejmować także usługi telekomunikacyjne.
6. W związku z propozycją ograniczenia godzin handlu w przypadkach określonych w art. 3 ust. 3 i art. 4 ust. 1 pkt 1 projektowanej ustawy, konieczne jest przyjęcie normy gwarantującej pracownikom zachowanie prawa do wynagrodzenia w przypadkach, gdy nie wypracują oni pełnego wymiaru czasu pracy ze względu na proponowaną organizację pracy w placówkach handlowych. Krótszy czas pracy w te dni nie może skutkować utratą części wynagrodzenia przez pracowników, którzy z przyczyn od siebie niezależnych nie będą mogli wypracować pełnego wymiaru czasu pracy.
7. Zbędna jest regulacja zawarta w art. 3 ust. 6 projektu, bowiem odpowiednio zdefiniowane pojęcia „zatrudnienie” i „zatrudniony” obejmie pracowników tymczasowych. Natomiast pojęcie outsourcingu pracowniczego nie jest zdefiniowane w projektowanej ustawie, ani w innych przepisach, zatem ustawa nie powinna się nim posługiwać bez określenia jego definicji. Także kwestia zakazu zastępowania umów objętych projektowaną ustawą umowami wolontariackimi (art. 4 ust. 7 projektowanej ustawy) powinna być elementem definicji pojęcia „zatrudnienie” i „zatrudniony”.
8. Nazewnictwo świąt używanych w art. 4 projektowanej ustawy należałoby dostosować do przepisów ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy.
9. Uzależnienie możliwości handlu w niedziele w niektórych przypadkach od zgody zatrudnionego, powierzchni placówki handlowej albo miesięcznego obrotu, rozumianego jako przychód ze sprzedaży – w praktyce może powodować występowanie sytuacji konfliktowych, obejście prawa, a także trudności z weryfikacją tych przesłanek. Ponadto obowiązek składania sprawozdań dotyczących wysokości obrotu spowoduje zwiększenie obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców.
10. Należy wskazać na niespójność przepisów art. 7 i 8 projektowanej ustawy w zakresie przepisów powoływanych w tych artykułach. Ponadto należy zwrócić uwagę, że z art. 7 i 8 projektowanej ustawy, a także z uzasadnienia do projektu nie wynika, do jakich celów ma służyć deklaracja o wysokości obrotu, do jakiego organu i w jakim terminie należy ją składać.
11. Ze względu na znaczną ingerencję w dotychczasowe zasady prowadzenia handlu, konieczne jest określenie w projektowanym art. 9 zdecydowanie dłuższego *vacatio legis*.

- 12.** Występuje brak spójności między brzmieniem art. 5 oraz fragmentem uzasadnienia (str. 6 uzasadnienia) do tego przepisu, w którym mówi się, nie tylko o koniecznej zgodzie pracownika, ale także o dodatkowym wynagrodzeniu oraz rocznym limicie niedziel, w których praca mogłaby być świadczona – jako o przesłankach stosowania tego przepisu.
- 13.** Błędne są także zapisy zamieszczone na str. 12 uzasadnienia, odnoszące się do momentu powstania obowiązku podatkowego VAT. Obowiązek podatkowy w zakresie podatku VAT powstaje w dacie, w której sprzedawca wyda towar nabywcy nie zaś w dacie, w której nabywca stanie się właścicielem tego towaru, czyli w dacie otrzymania przez sprzedawcę zapłaty za towar. Uzasadnienie powinno być w tym zakresie skorygowane.

Zdaniem Rządu w dalszych pracach parlamentarnych nad projektem ustawy szczególnie wnikliwie należałoby także rozważyć wszelkie uwagi i wątpliwości zgłaszane przez różne podmioty, zarówno na etapie przygotowywania obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele, jak również po skierowaniu tego projektu do Sejmu RP. Istotne jest także uwzględnienie aspektu odbioru społecznego wprowadzanych zakazów.

Jednocześnie, w ocenie Rządu, w dalszych pracach legislacyjnych nad projektem warto rozważyć ograniczenie projektowanych regulacji zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej, a także ewentualne etapowe wprowadzanie proponowanych zmian. Umożliwiłoby to bowiem bieżącą analizę skutków społecznych i ekonomicznych nowych rozwiązań prawnych, a także stopniowo przyzwyczajaloby odbiorców norm prawnych do zmieniającego się stanu prawnego. Przykładowo, w obszarze prawa pracy taka formuła sprawdziła się przy wprowadzaniu rozwiązań prawnych dotyczących przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy (tzw. wolnych sobót), a także przy obniżaniu tygodniowej normy czasu pracy (z 46 do 40 godzin).

Biorąc pod uwagę ekonomiczne i społeczne konsekwencje, Rząd rekomenduje prowadzenie dalszych prac nad obywatelskim projektem ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele, zawartym w druku nr 870, jednak przy założeniu, że podczas tych prac zostaną wnikliwie rozważone wszelkie uwagi i wątpliwości przedstawione w powyższym stanowisku Rządu, jak i wyrażane przez różne środowiska i podmioty zainteresowane przedmiotowym projektem ustawy, a także propozycje innego podejścia do tego zagadnienia.