

Uzasadnienie obywatelskiego projektu Ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele.

I. Określenie potrzeb i celu ustawy.

Ustawa ma na celu ustalenie zasad zakazu handlu w placówkach handlowych oraz w podmiotach działających na rzecz handlu w niedziele z wyłączeniem kilku niedziel w roku, w przypadku których potrzeba handlu podyktowana jest szczególną koniecznością zaspokajania potrzeb ludności oraz ustalenie zasad godzinowego ograniczenia handlu w wigilię Bożego Narodzenia i Wielką Sobotę. Ponadto zapisy ustawy przewidują odstępstwa od ww. zakazu poprzez ustalenie podmiotów gospodarczych, które zgodnie z zakresem usług lub/i formą prowadzenia działalności będą mogły działać w niedziele. Obecnie zakaz handlu w placówkach handlowych uregulowany jest jedynie w art. 151^{9a} Kodeksu Pracy § 1, natomiast § 3 ustala, że praca w niedziele jest dozwolona w placówkach handlowych przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności. W konsekwencji więc handel w niedziele jest prawnie dopuszczalny i stanowi zjawisko powszechnie obecne. Wyjątkiem jest jedynie sytuacja, kiedy niedziela przypada w święto. Twórcy niniejszego projektu w toku analizy przesłanek prawnych i ekonomicznych uznali, że zmiany w Kodeksie Pracy, które wprowadzałyby zakaz pracy w niedziele, podobnie jak w przypadku świąt, są niewystarczające. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że pracodawcy mimo zakazu zatrudniania w niedziele stosowaliby inne formy świadczenia pracy np.: umowę zlecenia, które nie są regulowane przepisami Kodeksu Pracy. Już obecnie w sektorze handlu, szczególnie w sklepach wielkopowierzchniowych, stosuje się umowy cywilnoprawne, aby ograniczyć koszty pracy. W pierwszym półroczu 2014 roku w zakładach pracy należących do sektora handlu inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy zbadali 1104 umowy, z czego 403 (36,5 proc.) zostały zawarte z naruszeniem prawa (źródło: PIP). Z tego też powodu konieczne jest procedowanie nad ustawą o ograniczeniu handlu, a nie o zakazie pracy w niedziele. Między innymi z powodu obecnych w umowach zleceniach cech umów o pracę wnioskodawcy projektu ustawy przewidzieli w zapisach zakaz zatrudniania pracowników- zleceniobiorców również na podstawie umów cywilnoprawnych.

Z kolei społeczne aspekty pracy w niedziele w placówkach handlowych przemawiają za negacją powszechności tego zjawiska. Według danych Polskiej Rady Centrów Handlowych (PRCH) oraz badań firmy Eurostat ponad 60% osób zatrudnionych w branży centrów handlowych stanowią kobiety, które zwyczajowo muszą pogodzić pracę zawodową z

obowiązkami rodzinnymi. Z kolei w sklepach wielkopowierzchniowych i dyskontach udział kobiet w zatrudnieniu wynosi ponad 80% na co wskazują źródła własne SBHiU NSZZ „Solidarność”. Ilość zrzeszonych w organizacja zakładowych pracowników dowodzi przewagi płci żeńskiej. Ponadto stosowane w handlu, szczególnie wielkopowierzchniowym, systemy i rozkłady czasu pracy, nie tylko powodują, że ze względu na wysokie obroty sklepów pracownicy są zatrudniani w niedziele, ale również te dni tygodnia pracy są dla nich zaplanowane w grafiku i stanowią dni, za które pracodawcy nie płacą dodatkowego wynagrodzenia, bowiem praca w równoważnym systemie czasu pracy powszechnie stosowanym w placówkach handlowych uniemożliwia otrzymanie dodatków.

W badaniach własnych, które przeprowadził pomysłodawca projektu Krajowy Sekretariat Banków, Handlu i Ubezpieczeń NSZZ „Solidarność” w grupie prawie 1000 osób zatrudnionych w sklepach wielkopowierzchniowych otrzymano wyniki jednoznacznie wskazujące na potrzebę posiadania przez pracowników wolnej niedzieli. Wyłącznie 2 procent pracowników uznało, że korzystnym rozwiązaniem byłaby wypłata dodatkowego wynagrodzenia za pracę w te dni. Chęć posiadania przez pracowników wolnej niedzieli zamiast otrzymywania dodatków za pracę podyktowana jest ponadto wysokością wynagrodzeń zasadniczych w sektorze handlu. Przy średniej zarobków niewiele przekraczającej minimalne wynagrodzenie za pracę dodatki za pracę w niedziele miałyby zdaniem pracowników niezauważalny i nieodczuwalny ekonomiczny charakter. Na potrzebę traktowania pracy w niedzielę jako czynnika stresogennego wskazują wyniki badań prowadzonych w sektorze handlu w ramach projektu „Wpływ poprawy psychospołecznych warunków pracy na ograniczenie kosztów ekonomicznych w firmach przechodzących procesy modernizacyjne i adaptacyjne” realizowanego przez Instytut Medycyny Pracy w Łodzi oraz Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Ponad 93% pracowników handlu w grupie badawczej uznała, że konieczność pracy w niedziele jest czynnikiem uciążliwym i stanowi zagrożenie. Wyniki badań prowadzonych w projekcie ujawniły ponadto wysoki poziom stresogenności pracy w handlu. Również przeprowadzone przez firmę doradcą NEXTMEN w 2015 roku badania dotyczące stresogenności pracy w handlu potwierdzają, że ponad 70% pracowników za działanie utrudniające godzenie życia zawodowego i rodzinnego oraz przyczynę przewlekłego stresu i zmęczenia uznaje pracę w niedziele. Na wpływ pracy w niedzielę na zdrowie pracowników wskazują badania podjęte przez Stowarzyszenie Zdrowa Praca, a reprezentująca je doktor Katarzyna Orlak potwierdza, że ograniczanie pracy w weekendy, a zwłaszcza w niedziele, jest pożądane społecznie z powodów zdrowotnych. Badania nad

związkami czasu pracy i zdrowia pracowników uczą, że konieczność świadczenia pracy w czasie kolidującym z możliwością wypełniania ról pozazawodowych stanowi poważny czynnik stresogenny. U osób pracujących w weekendy częściej występują dolegliwości bólowe, mięśniowo-szkieletowe, bezsenność i problemy psychosomatyczne. Częściej i bardziej dotyka ich wyczerpane emocjonalnie oraz częściej zdarzają im się urazy. W Europie 40% osób, które pracują w niedziele doświadcza konfliktu praca-dom. Trudności w pogodzeniu harmonogramu pracy z życiem pozazawodowym nawet 30-krotnie zwiększają ryzyko wystąpienia poważnej choroby psychicznej. Niemożność należytego wywiązania się z ról prywatnych (rodzica, małżonka) koreluje też z podwyższonym ciśnieniem tętniczym i nadużywaniem alkoholu oraz ogólnie większą liczbą problemów zdrowotnych. Praca w czasie kolidującym z rytмами społecznymi niesie dla pracowników ryzyko zdrowotne na poziomie zbliżonym do tego jakie wynika z ekspozycji na niewłaściwe ergonomiczne warunki pracy, zagrożenia fizyczne i materialne oraz dużą intensywność pracy.

W art. 5 Dyrektywy o Czasie Pracy w brzmieniu z 23 listopada 1993 roku przewidziano, że minimalny tygodniowy okres odpoczynku „zasadniczo powinien obejmować niedzielę”. W dniu 12 listopada 1996 roku, Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) uchylił to postanowienie. Trybunał stwierdził, że „Rada nie wyjaśniła, dlaczego niedziela jako dzień odpoczynku w tygodniu ma większe znaczenie dla zdrowia oraz bezpieczeństwa pracowników, niż jakikolwiek inny dzień tygodnia. Trybunał uznał, że ochrona niedzieli jako takiej nie wychodzi poza zakres Dyrektywy, lecz europejski ustawodawca nie wyjaśnił, dlaczego niedziela jako dzień odpoczynku w tygodniu, przyczynia się do zdrowia i bezpieczeństwa pracowników bardziej niż inne dni tygodnia. Europejski Sąd uznał tym samym, że zawarcie przepisów określających niedzielę, jako dzień odpoczynku w tygodniu, jest oczekiwane w poprawionej Dyrektywie o Czasie Pracy, o ile europejski ustawodawca wykaże, że niedziela jest bliżej związana ze zdrowiem pracowników niż inne dni tygodnia. Zdrowie pracowników to nie tylko zdrowie fizyczne, ale także ich zdrowie psychiczne. Komisja przyjmuje definicję zdrowia psychicznego Światowej Organizacji Zdrowia, według której to „stan dobrego samopoczucia, w którym osoba zdaje sobie sprawę ze swoich zdolności, może poradzić sobie z codziennymi trudnościami, może pracować wydajnie i owocnie oraz potrafi wnieść własny wkład swojej wspólnoty. Badanie opublikowane 13.06.2008 r. przez Dyрекcję Generalną Zdrowia i Konsumentów, wskazuje, że na zdrowie psychiczne oddziałuje polityka i zasady kształtujące życie rodzinne. Zdrowie to obejmują także takie pojęcia jak zdolność do inicjowania i podtrzymywania relacji oraz do

odgrywania roli w otoczeniu społecznym danej osoby, obejmuje również zdolność rozwoju duchowego. Dodać trzeba, że w wyroku z dnia 12 listopada 1996 r., Europejski Trybunał Sprawiedliwości opowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia zdrowia zawartego w artykule 137 Traktatu Unii Europejskiej. Odniósł je do preambuły konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia, która definiuje zdrowie jako stan pełnego dobrostanu fizycznego, psychicznego i społecznego, co nie oznacza jedynie braku choroby czy cierpienia.

Rekompensata pracy w niedziele innym wolnym dniem w tygodniu nie jest rozwiązaniem wystarczającym dla wielu pracowników. Formy spędzania czasu wolnego w niedziele znacząco różnią się od możliwości dostępnych w powszednie, robocze dni, dlatego pracownicy zatrudnieni w niedziele nie mogą skorzystać z udziału w wielu wydarzeniach kulturalnych, społecznych, rozrywkowych, z których korzystają osoby zatrudnione np.: w podstawowym systemie czasu pracy. W praktyce zatem ustawowe gwarancje otrzymania za pracę w niedzielę innego dnia wolnego od pracy nie są wystarczającą kompensatą i nie zapewniają pracownikom zatrudnionym w handlu możliwości integracji z rodziną w niedzielę, która ponadto w tradycji polskiej jest dniem świętym i rodzinnym. Ten aspekt był już podnoszony przez autorów projektu „Wolna Niedziela”, który zgłoszony jako projekt obywatelski, został przez Sejm poprzedniej kadencji odrzucony. Warto nadmienić, że projekt spotkał się z dużą aprobatą społeczną, a komitet zebrał prawie 114 tysięcy podpisów.

Trudno także uznać, że funkcjonowanie wszystkich placówek handlowych w niedziele jest uzasadnione koniecznością zaspokajania codziennych potrzeb ludności. Takie potrzeby zabezpieczają w Polsce podmioty oraz dziedziny gospodarki, gdzie dostęp do szybkozbywalnych produktów jest uzasadniony np.: w kioskach, sklepach na dworcach autobusowych, kolejowych, portach lotniczych, strefach wolnocłowych, piekarniach, obiektach infrastruktury kryzysowej, szpitalach, szkołach i wielu innych. Projekt ustawy przewiduje więc szereg odstępstw od zakazu handlu w niedziele m.in. poprzez umożliwienie prowadzenia handlu w ww. podmiotach.

Istotnym elementem przemawiającym za ograniczeniem handlu w niedziele jest skutecznie i społecznie zaakceptowane funkcjonowanie takiej zasady w wielu krajach europejskich np.: w Austrii, Niemczech, Norwegii, Szwajcarii, Francji, Wielkiej Brytanii, Grecji, Belgii, Danii, gdzie istnieje całkowity zakaz handlu lub ograniczony w zależności od regionu, pory roku, czy wielkości sklepu. W Niemczech niedziela doczekała się nawet

ochrony konstytucyjnej. Art. 140 niemieckiej ustawy zasadniczej stanowi mianowicie, że niedziela jest dniem „odpoczynku i duchowego wytchnienia”

Praktyka innych krajów europejskich wskazuje, że w części z nich handel w niedzielę jest niedozwolony. Często regulacje te połączone są z przepisami regulującymi godziny otwarcia sklepów w ciągu całego tygodnia, w związku z tym przyjmują formę prawną zakazu handlu (Niemcy, Austria). W przepisach występują różne wyłączenia: przedmiotowe, powierzchniowe, funkcjonalne albo ograniczenia godzinowe, czy też wymiennosc dni (Belgia). W Niemczech prawo dotyczące handlu w niedziele zawarte jest w Ladenschlussgesetz, obejmującym przepisy dotyczące godzin otwarcia sklepów. Od reformy w 2006 roku (tzw. Föderalismusreform) kompetencje dotyczące ustalania czasu otwarcia sklepów przekazano krajom związkowym. W większości landów niedziele pozostawiono dniami wolnymi od handlu, jednak dopuszczono verkaufsoffener Sonntag, czyli niedziele handlowe. I tak na przykład: w Badenii-Wirtembergii dozwolono na trzy takie niedziele w roku, w Brandenburgii – sześć. W Berlinie sklepy mogą być otwarte w 9 niedziel, jednak wyznaczono kilka stref turystycznych, w których te ograniczenie nie obowiązuje. W niektórych krajach związkowych mogą być także wprowadzone wyjątki w interesie publicznym lub w innych szczególnych okolicznościach. Inaczej unormowana jest ta kwestia w przypadku aptek, stacji benzynowych oraz sklepów na stacjach kolejowych i lotniskach (mogą być otwarte non-stop). Istnieje również wyłączenie w postaci możliwości sprzedaży pieczywa, kwiatów, gazet, itp. Podobnie kwestia uregulowana jest w Austrii. Zgodnie z Öffnungszeitengesetz od godziny 18 w sobotę do 6 rano w poniedziałek obowiązuje, tzw. „cisza niedzielna”. Handel dozwolony jest jedynie w miejscach turystycznych, zgodnie z wolą wyrażoną przez władze lokalne. Niedziele wolne od handlu występują także w Grecji. Wyjątkiem objęte są sklepy spożywcze, cukiernie, zakłady fotograficzne, kwaciarnie i antykwariaty, a także stacje benzynowe. W Belgii co do zasady niedziele są wolne od handlu, jednak sprzedawcy mogą wybrać inny dzień, w którym nie będą prowadzili działalności. Dodatkowo zezwolono na sprzedaż w niedzielę przed Bożym Narodzeniem oraz dodatkowe dwie, wybrane przez sprzedawcę. Super- i hipermarketom przysługują trzy, dodatkowe do powyższych, niedziele handlowe w roku. We Francji obowiązuje zakaz handlu w niedziele, jednak są dopuszczalne szerokie wyjątki. Sklepy spożywcze mogą być otwarte do godziny 13:00. Wyłączenie obejmuje także sklepy ogrodnicze, meblowe, kwaciarnie. Domy towarowe mogą być otwarte przez pięć niedziel w ciągu roku. Od 2009 roku na obszarach turystycznych restrykcje dotyczące handlu w niedziele przestały obowiązywać. Oprócz tego

na obszarach miejskich, zamieszkałych przez ponad milion osób możliwe jest wydłużenie czasu otwarcia sklepów w niedziele. Handel w niedziele jest dozwolony w Luksemburgu w niedziele w godzinach 6:00-13:00. Dla niektórych obszarów Minister może dopuścić pewne odstępstwa od tych ram czasowych. Piekarnie, sklepy mięsne, cukiernie, kioski i sklepy z pamiątkami mają wydłużone godziny pracy i są otwarte do 18:00. W Holandii ogólny zakaz handlu w niedziele może być wyłączony przez władze lokalne. Swobodę w kwestii prowadzenia działalności mają stacje benzynowe, sklepy na lotniskach, stacjach kolejowych i w szpitalach.

Projekt ustawy przewiduje również zakaz wykonywania w niedziele innych czynności sprzedażowych w sklepach takich jak m.in. sortowanie czy magazynowanie produktów, co skutecznie uniemożliwi zatrudnianie osób w obszarach okołosprzedażowych. Osobną grupą podmiotów, w których przewiduje się ograniczenie wykonywania czynności są centra dystrybucyjne, logistyczne, czy magazynowe świadczące usługi na rzecz handlu. Pomysłodawcom projektu chodzi również o ochronę wolnej od pracy niedzieli w tych podmiotach, które zatrudniają kilkaset tysięcy pracowników i zleceniobiorców. Pod koniec 2012 r. Polska była liderem w podaży powierzchni magazynowej, która wynosiła w naszym kraju 7 mln mkw. Jak wynika z raportu Colliers International, wybudowano wtedy ponad 500 tys. mkw. nowych powierzchni magazynowych. W 2013 r. było podobnie – powstało ponad 400 tys. mkw. nowych powierzchni w centrach logistycznych. Dla osób zatrudnionych w tych podmiotach projekt przewiduje jednak wyjątek tj. możliwość zatrudnienia w niedzielę pod warunkiem otrzymania zgody pracownika oraz za dodatkowym wynagrodzeniem oraz w ustalony w zapisach procedowanej Ustawy limicie rocznym niedziele, w których praca mogłaby być świadczona.

Fundamentalne znaczenie dla ustanowienia niedzieli dniem wolnym od handlu ma doktryna Kościoła katolickiego. W liście apostolskim Ojca Świętego Jana Pawła II do biskupów, kapłanów i wiernych o świętowaniu niedzieli czytamy, że (...) *Dzień Pański jak nazywano nie dzielę już w czasach apostołskich cieszył się zawsze w dziejach Kościoła szczególnym poważaniem ze względu na swą ścisłą więź z samą istotą chrześcijańskiego misterium. W rytmie tygodnia wyznaczającym upływ czasu, niedziela przypomina bowiem dzień zmartwychwstania Chrystusa. Jest Paschą tygodnia, podczas której świętujemy zwycięstwo Chrystusa nad grzechem i śmiercią, dopełnienie w Nim dzieła pierwszego stworzenia i początek " nowego stworzenia " (por. 2 Kor 5,17). Jest dniem, w którym z uwielbieniem i wdzięcznością wspominamy pierwszy dzień istnienia świata, a zarazem*

zapowiedzią " dnia ostatniego ", oczekiwanego z żywą nadzieją, w którym Chrystus przyjdzie w chwale (por. Dz 1,11; 1 Tes 4, 1317) i Bóg " uczyni wszystko nowe " (por. Ap 21, 5). Słusznie zatem można odnieść do niedzieli zawołanie Psalmisty: " Oto dzień, który Pan uczynił: radujmy się zeń i weselmy! " (Ps 118 [117], 24) (...) Fundamentalne znaczenie tego dnia, uznawane w ciągu całej dwutysiącletniej historii, zostało stanowczo potwierdzone przez Sobór Watykański II: "Zgodnie z tradycją apostołską, która wywodzi się od samego dnia Zmartwychwstania Chrystusa, misterium paschalne Kościół obchodzi co osiem dni, w dniu, który słusznie nazywany jest dniem Pańskim albo niedzielą". Paweł VI ponownie podkreślił znaczenie niedzieli zatwierdzając nowy ogólny Kalendarz rzymski oraz powszechne przepisy określające porządek roku liturgicznego. Bliskość trzeciego tysiąclecia skłania wiernych do podjęcia refleksji nad historią w świetle Chrystusa, a zarazem zachęca ich, by z nową gorliwością starali się odkrywać sens niedzieli: jej "tajemnicę", cel jej świętowania, jej znaczenie dla życia chrześcijańskiego i ludzkiego. Czcigodni Bracia w biskupstwie, z zadowoleniem dowiaduję się o licznych wypowiedziach waszego magisterium na ten ważny temat oraz o wielu przedsięwzięciach duszpasterskich, jakie w okresie posoborowym podjęliście na tym polu, indywidualnie i kolegialnie, wspomagani czynnie przez swoje duchowieństwo. U progu Wielkiego Jubileuszu Roku 2000 pragnę zwrócić się do was w tym Liście apostołskim, aby wesprzeć wasze działania duszpasterskie w tej tak doniosłej dziedzinie. Zarazem jednak pragnę się zwrócić do was wszystkich, drodzy bracia w wierze, i w pewien sposób stać się duchowo obecnym w waszych wspólnotach, w których gromadzicie się każdej niedzieli wraz ze swymi pasterzami, aby sprawować Eucharystię i świętować "dzień Pański". Wiele spośród refleksji i przemyśleń wyrażonych w tym Liście apostołskim to owoc moich doświadczeń z lat posługi biskupiej w Krakowie, a także z późniejszego okresu, gdy już jako Biskup Rzymu i Następcą Piotra odwiedzałem rzymskie parafie, regularnie udając się do nich właśnie w niedziele różnych okresów roku liturgicznego. Tak więc List ten jest niejako kontynuacją żywego dialogu, jaki chętnie nawiązuję z wiernymi, aby rozważyć wraz z wami sens niedzieli i zwrócić uwagę na motywy, dla których warto ją przeżywać jako prawdziwy "dzień Pański" także w nowych okolicznościach naszych czasów. Wszyscy pamiętamy bowiem, że jeszcze stosunkowo niedawno "świętowanie" niedzieli było ułatwione w krajach o tradycji chrześcijańskiej przez liczny udział rzesz wiernych i niejako przez samą organizację społeczeństwa, w którym odpoczynek niedzielny stanowił trwały element prawodawstwa dotyczącego różnych form pracy. Dzisiaj jednak, nawet w krajach, w których świąteczny charakter tego dnia jest zagwarantowany ustawowo, ewolucja sytuacji społecznoekonomicznej doprowadziła w wielu przypadkach do głębokich przemian w zachowaniach zbiorowych i w konsekwencji także w samym charakterze niedzieli. Powszechna stała się praktyka "weekendu", rozumianego jako cotygodniowy czas odpoczynku, przeżywanego nieraz z dala od stałego miejsca zamieszkania i związanego często z udziałem w różnych formach aktywności kulturalnej, politycznej lub sportowej, które zwykle

są organizowane właśnie w dni świąteczne. Jest to zjawisko społeczne i kulturowe, w którym nie brak z pewnością elementów pozytywnych, jeśli tylko przyczynia się ono, w duchu poszanowania autentycznych wartości, do rozwoju człowieka i do postępu życia społecznego jako całości. Pozwala ono zaspokoić nie tylko potrzebę odpoczynku, ale także "świętowania", wpisaną w ludzką naturę. Niestety, gdy niedziela zatracą pierwotny sens i staje się jedynie "zakończeniem tygodnia", zdarza się czasem, że horyzont człowieka stał się tak ciasny, że nie pozwala mu dojrzeć "nieba". Nawet odświętnie ubrany nie potrafi już "świętować". Od uczniów Chrystusa oczekuje się jednak, by nie mylili świętowania niedzieli, które powinno być prawdziwym uświęceniem dnia Pańskiego, z "zakończeniem tygodnia", rozumianym zasadniczo jako czas odpoczynku i rozrywki. Bardzo potrzebna jest tutaj autentyczna dojrzałość duchowa, która pomoże chrześcijanom "być sobą" i sprawi, że dochowując konsekwentnie wierności darowi wiary, będą umieli zawsze zdać sprawę z nadziei, która jest w nich (por. 1 P 3,15). Wymaga to także głębszego zrozumienia niedzieli, aby nawet w trudnych okolicznościach można ją było przeżywać w postawie pełnego posłuszeństwa Duchowi Świętemu.

II. Aktualny, rzeczywisty stan w tej dziedzinie, która ma być unormowana.

Kodeks Pracy zabrania pracy w placówkach handlowych jedynie w święta. Gdy święto przypada w niedzielę zakaz pracy także obowiązuje i jest to jedyny przypadek prawnego zakazu pracy w placówkach handlowych w niedzielę. Nieuzasadnione jest traktowanie świąt i niedziel jako dni, których mają obowiązywać zróżnicowane regulacje prawne. Ponadto Kodeks Pracy nie wyczerpuje znamion nieuzasadnionego, wykorzystującego tzw. luki prawne zatrudnienia zleceniobiorców w dni świąteczne, często na zasadach typowych dla umów o pracę.

Ze względu na sprawdzoną praktykę funkcjonowania zakazu zatrudnienia w placówkach handlowych w święta obowiązującą od 2007 roku projekt procedowanej Ustawy nie zakłada ingerencji w zapisy Kodeksu Pracy regulujące ten zakaz.

III. Różnice pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym.

Dotychczasowe zapisy w Kodeksie Pracy nie zabraniają w jednoznaczny sposób pracy w niedzielę w placówkach handlowych. Wyjątkiem jest wspomniany przypadek, gdy niedziela przypada w dzień świąteczny. Przedkładany projekt Ustawy zabrania handlu oraz wykonywania innych czynności sprzedażowych w niedzielę z wyłączeniem w roku kalendarzowym tych, które są uzasadnione potrzebami ludności. Ponadto projekt przewiduje

szereg odstępstw od zakazu handlu, co spowoduje, że konsumenci będą mogli realizować potrzeby zakupowe zarówno w zakresie produktów szybkozbywalnych jak i innych.

IV. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Wprowadzenie w życie proponowanej Ustawy pociągnie za sobą korzystne skutki społeczne. Na znaczeniu nabierze rodzina rozumiana jako podstawowa jednostka społeczna, a ograniczony zostanie konsumpcjonizm, który Polsce w ostatnich latach stał się główną formą zaspakajania potrzeb ludności. Zamknięcie większości placówek handlowych w niedzielę daje nowe możliwości dla obszaru kultury. Konsumenci z centrów handlowych przeniosą swoje zainteresowania i potrzeby na korzystanie z lokali gastronomicznych, parków, przestrzeni miejskich ożywiając w ten sposób przestrzeń centrum, ani peryferii miast gdzie najczęściej zlokalizowane są placówki handlowe. W zakresie skutków gospodarczych prognozowany jest wzrost obrotów w sklepach wielkopowierzchniowych w dni poprzedzające niedziele tj. piątek i sobotę, kiedy konsumenci awansem dokonywać będą zakupów. Przykład węgierski, choć nie uzyskał aprobaty społecznej, wskazuje na ponad 5 procentowy wzrost obrotów w sektorze handlu w związku z wprowadzonym w 2015 roku zakazem handlu w niedzielę.

W Polsce egzemplifikacje wskazujące na zwiększenie obrotów w dni poprzedzające niedziele stanowią święta przypadające w te dni. Z analiz własnych SBHiU NSZZ „Solidarność” wynika, że 24 maja 2015 roku, kiedy w niedzielę przypadały Zielone Świątki, sklepy odnotowały w piątek i sobotę poprzedzające święto wzrost obrotów o ok. 6 procent.

Zamknięcie sklepów wielkopowierzchniowych i dyskontów nie oznacza zamknięcia galerii handlowych. Na dotychczasowych zasadach będą w nich działać sklepy prowadzone przez właścicieli, kina, restauracje, itp. Ponadto, zakłada się, że ograniczenie handlu w placówkach handlowych usytuowanych w galeriach handlowych wpłynie na zlikwidowanie negatywnych praktyk, które zgłaszane były w trakcie konsultacji projektu niniejszej Ustawy. Wiele przedsiębiorców informowało, że umowy zawarte z właścicielami galerii przewidują kary za zamykanie prowadzonych przez nich sklepów w niedzielę. Nie dość, że praktyka ta narusza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, to dodatkowo ogranicza warstwę ideologiczną tych przedsiębiorców, którzy niedzielę chcieliby potraktować jako dzień wolny od pracy i handlu. Podobne praktyki dotyczą przedsiębiorców prowadzących sklepy w oparciu o umowę franczyzy oraz umowę agencyjną, dlatego przedstawiciele obywatelskiej

inicjatywy ustawodawczej uznali, że placówek tych również powinno dotyczyć wzmiankowane w ustawie ograniczenie handlu.

Czynności zakupowe realizowane przez konsumentów zostaną rozłożone na sześć dni a nie siedem, a ciężar zakupów niedzielnych przełożony zostanie na piątek i sobotę. Dla budżetu państwa oznacza to, iż wpływy z podatku VAT, CIT, czy PIT pozostaną na niezmiennym poziomie lub wzrosną ze względu na zwiększone obroty sklepów w dni następujące przed niedzielą.

Obaw nie powinien budzić także spadek zatrudnienia w sektorze handlu. Ze względu na możliwość handlu w niedziele przez osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą przewiduje się stworzenie dodatkowych miejsc pracy w formie samozatrudnienia. W naturalny sposób wzrośnie konkurencja wśród mikro przedsiębiorców, co skutkuje spadkiem cen i możliwością łatwego i szybkiego dostępu do artykułów w sklepach zlokalizowanych w najbliższym otoczeniu. Wspieranie rozwoju rodzimej przedsiębiorczości jest wartością dodaną Ustawy.

W zakresie zmian prawnych proponowana Ustawa przyniesie nowe regulacje, niekolidujące z aktami normatywnymi oraz przepisami UE. W przyszłości konieczna będzie nowelizacja Kodeksu Pracy w przyjętej formule tj. w art. 1. W ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21. poz. 94, z późn. zm. 1) wprowadza się następujące zmiany: 1) art. 151 9a pkt. 1 otrzymuje brzmienie: „Praca w niedzielę i święta w placówkach handlowych jest niedozwolona.” 2) art. 151 9a uchyla się pkt. 2. Potrzeba nowelizacji wynika z nietrafnie użytego przez Ustawodawcę sformułowania dotyczącego rzekomej funkcji placówek handlowych w zaspokajaniu codziennych potrzeb ludności. Jak już wcześniej wspomniano zapis ten powodował wiele nadużyć.

Ekonomiczne zalety proponowanego projektu uzasadniają dane ze sprawozdań Głównego Urzędu Statystycznego zgodne z kodem H-01s oznaczającym sprawozdanie o sprzedaży detalicznej i hurtowej za rok 2014 na podstawie informacji z systemów administracyjnych Ministerstwa Finansów (SAD, INTRASTAT). W 2014 r. działalnością dominującą wśród podmiotów usługowych pod względem wartości dodanej była działalność handlowa, której udział stanowił 30,0% wartości dodanej wytworzonej przez wszystkie jednostki prowadzące działalności o charakterze usługowym. W 2014 r. działalnością dominującą wśród jednostek usługowych pod względem przeciętnego zatrudnienia była działalność handlowa, w której zatrudnionych było 1 571,2 tys. osób (wzrost w stosunku do

2013 r. o 2,7%). W 2013 r. w przychodach ogółem przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących działalność usługową największy udział stanowiły przychody przedsiębiorstw prowadzących działalność handlową (wg PKD sekcja G) 68,0% przychodów ogółem. W 2014 r. według wstępnych danych udział handlu w produkcie krajowym brutto wyniósł 17,0% i był o 0,1 p. proc. wyższy niż przed rokiem. Wartość dodana brutto (w cenach stałych) wytworzona przez przedsiębiorstwa handlowe zwiększyła się o 3,5% w porównaniu z poprzednim rokiem, jednocześnie zanotowano wzrost udziału handlu w wartości dodanej brutto wytworzonej w gospodarce narodowej (w cenach bieżących) o 0,1 p. proc. Dane te przemawiają za wzrostem i ekspansją usług handlowych w Polsce na przestrzeni ostatnich lat.

Średnia marża zrealizowana w 2013 r. przez jednostki handlowe (zaklasyfikowane do sekcji G - Handel) wyniosła 16,7% i była na tym samym poziomie co w roku ubiegłym. Najwyższe marże wyrażone w procentach pozyskiwane były przez przedsiębiorstwa handlu detalicznego. W 2014 r. sprzedaż detaliczna w cenach bieżących zrealizowana przez przedsiębiorstwa handlowe i niehandlowe wyniosła 704,8 mld zł i była o 2,8% wyższa niż przed rokiem. W punktach sprzedaży detalicznej wartość sprzedanych towarów wyniosła 677,1 mld zł (wzrost o 2,6%), z tego wartość żywności i napojów bezalkoholowych - 165,8 mld zł (spadek o 0,4%), napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych - 54,5 mld zł (spadek o 0,2%) i towarów nieżywnościowych - 456,7 mld zł (wzrost o 4,1%). W placówkach gastronomicznych sprzedaż detaliczna wyniosła 27,8 mld zł (wzrost o 8,2%). Na koniec 2014 r. szacowana liczba sklepów w Polsce wyniosła prawie 355 tys. i była o 0,3% wyższa niż przed rokiem. Powierzchnia sprzedażowa sklepów również wzrosła (o 3,4%) i stanowiła wielkość ok. 34 964 tys. m². Wzrost powierzchni zanotowano w sklepach we wszystkich prezentowanych przedziałach powierzchniowych. Wśród wielkopowierzchniowych obiektów handlowych największy wzrost liczby sklepów zaobserwowano w kategorii supermarketów (o 4,8%). W 2014 r. szacowany udział wartości sprzedaży realizowanej łącznie przez supermarkety i hipermarkety w sprzedaży detalicznej w sklepach i na stacjach paliw stanowił 24,2%. W 2014 r. na jeden sklep przypadało średnio 108 osób, podczas gdy w 2013 r. było to odpowiednio 109 osób. W grupie przedsiębiorstw, w których liczba pracujących wynosi powyżej 9 osób liczba sklepów należących do firm z kapitałem zagranicznym zwiększyła się w 2014 r. o 4,3%, a powierzchnia sprzedażowa o 0,8%. Średnia powierzchnia sklepów przedsiębiorstw zagranicznych wyniosła 635,6 m² (odpowiednio w sklepach przedsiębiorstw własności prywatnej krajowej – 177,5 m²). W 2014 roku liczba sklepów z udziałem kapitału zagranicznego wynosiła w Polsce 14.881 (źródło: sprawozdanie Głównego Urzędu

Statystycznego – Rynek wewnętrzny w 2014 roku). Przewaga sklepów wielkopowierzchniowych o kapitale zagranicznym nad placówkami rodzimymi spowodowała znaczną deregulację rynku usług handlowych.

Niepokojącym procederem jest zaniżanie zysków przez zagraniczne sieci w celu uniknięcia opodatkowania. W ostatnich latach sieci zlecały swoim spółkom córkom usługi, za które płaciły wielokrotnie więcej, niż wynika to z cenników rynkowych. Możliwe było też dzielenie się zyskiem ze współnikami przebywającymi za granicą. W efekcie system podatkowy okazywał się nieszczelny. Nagminne było utajnianie zysków przez sieci wielopowierzchniowe. W 2011 roku spośród 300 tys. firm, które są zarejestrowane w KRS sprawozdania finansowe oddało 120 tys. Wiele spółek wolało zapłacić karę, niż ujawnić swoje dane jak wynika z raportu Dun & Bradstreet.

Reasumując, przy regularnie rosnących obrotach sklepów, szczególnie wielkopowierzchniowych nie istnieje ryzyko, aby ograniczenie handlu w niedziele wpłynęło na wysokość obrotów i tym samym poskutkowało zaniżeniem odprowadzanych podatków. Równoległe procedowana Ustawa nad opodatkowaniem sklepów na zasadach innych niż obowiązujące do tej pory przewiduje uszczelnienie systemu podatkowego i w tej sytuacji pozostaje bez znaczenia, czy handel odbywał się będzie w trakcie 6 czy 7 dni tygodnia.

Nieuzasadniona jest obawa o straty z tytułu podatku VAT związane z ograniczeniem handlu w niedziele. Większość zakupów realizowana jest w handlu w postaci dostaw „łańcuchowych”, gdzie obowiązek podatkowy u każdego dostawcy powstają z chwilą dokonania dostawy zgodnie ze zmianą obowiązującą od 01.01.2014 roku. Istnieje jednak możliwość, aby obowiązek podatkowy powstał nie z chwilą sprzedaży, a dostarczeniem do placówki handlowej towaru z ustaloną w umowie datą. W praktyce oznacza to, że pominięcie niedzieli jako dnia dostawy nie będzie dla dostawców oraz odbiorców towarów oznaczać powstania obowiązku podatkowego w te dni. Podobna sytuacja możliwa jest kiedy sprzedawca zastrzeże przeniesienie prawa własności do produktu z chwilą zapłaty za niego. Towar więc może zostać zmagazynowany, a dla produktów szybkopsujących się Ustawa przewiduje stosowne dopuszczenia.

Należy również podkreślić, że część usług w handlu świadczonych jest w sposób ciągły (art. 19a ust.3 Ustawy o VAT). Reasumując zamknięcie części sklepów w niedziele nie będzie oznaczać straty dla budżetu Państwa z tytułu podatku VAT. Nie istnieje taka obawa również ze względu na przeniesienie obrotów sklepów na pozostałe dni tygodnia, szczególnie

dni poprzedzające niedziele. Co więcej przewiduje się, że ograniczenie handlu w niedziele spowoduje przeniesienie ciężaru opodatkowania na usługi tj. gastronomię, rozrywkę, itp. w związku ze zwiększonym zapotrzebowaniem społecznym na tego typu usługi świadczone w niedziele. Przewiduje się, że z tego tytułu wpływy do budżetu wyniosą ok. 400 mln złotych.

Dodatkowo biorąc pod uwagę wcześniej wspomniany 5 procentowy wskaźnik podwyższonych obrotów placówek handlowych poprzez przeniesienie wykonywania przez klientów zakupów na inne dni tygodnia, wpływy do budżetu Państwa z tytułu samej sprzedaży produktów spożywczych i napojów bezalkoholowych prognozowane są na poziomie 1 miliard 419 mln złotych w skali roku.

V. Źródła finansowania projektu pociągające obciążenia budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Proponowany projekt ustawy nie implikuje obciążeń budżetu państwa, ani jednostek samorządu terytorialnego.

VI. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Projekt ustawy zasadniczo nie przewiduje konieczności wydawania aktów wykonawczych, gdyż generalne założenia wynikają wprost z treści projektu ustawy. Jednakże celowe powinno być wydanie rozporządzenia Ministra Finansów w zakresie ustalenia wzoru formularza informującego o wysokości osiągniętego obrotu w ustalonym w przepisach Ustawy minimum dla sprzedaży wiodącej.

Proponowane przepisy Ustawy zaostrzają sankcję za złamanie zakazu handlu, który do tej pory obejmował jedynie zakaz zatrudniania pracowników w święta zgodnie z zapisami Kodeksu Pracy. W praktyce kontrolowanie tego zakazu były nieskuteczne, ze względu na ograniczone zasoby kadrowe Państwowej Inspekcji Pracy względem ilości placówek handlowych. Kolejnym mankamentem jest wysokość kary nakładanej przez inspektorów PIP. W proponowanym kształcie Ustawy złamanie zakazu handlu w niedziele uregulowane będzie na gruncie przepisów prawa karnego. Oznacza to bardziej skuteczne respektowanie prawa i bardziej wymierne kary dla przedsiębiorców łamiących zakaz.

VII. Opinia o zgodności z prawem UE.

Ustawowe ograniczenie handlu w niedziele nie jest ewenementem w skali Unii Europejskiej. W wielu krajach UE placówki handlowe w niedzielę są zamknięte. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości rząd państwa członkowskiego UE może wprowadzić zakazy i zezwolenia prowadzenia działalności handlowej w niedziele, gdyż odzwierciedla to pewne polityczne i gospodarcze wybory w takim zakresie, w jakim mają odpowiadać one krajowym lub regionalnym socjalno-kulturowym cechom, przy założeniu, że skutki ograniczające handel wspólnotowy mogące w efekcie powstać nie wykraczają poza nieodłączne skutki wprowadzenia reguł tego typu (wyrok ETS z 23 listopada 1989 r. w sprawie Torfaen Borough Council v B & Q plc. (nr sprawy C- 145/88)). Proponowany projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele nie jest więc sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

VIII. Wyniki przeprowadzonych konsultacji, oraz informacja o przedstawionych wariantach i opiniach dotyczących projektu ustawy.

Znaczna część organizacji wspierających inicjatywę obywatelską od wielu lat interesowała się problematyką wolnej niedzieli. W 2008 roku Krajowy Sekretariat Banków, Handlu i Ubezpieczeń NSZZ „Solidarność” uruchomił stronę internetową www.wolnaniemiedziela.pl, gdzie przedstawiano i upubliczniano wydarzenia oraz akcje poświęcone promowaniu wolnej niedzieli.

1 lutego 2008 roku z inicjatywy Sekretariatu Banków, Handlu i Ubezpieczeń NSZZ „Solidarność” odbyła się konferencja pod tytułem „Wygramy Niedzielę”, podczas której 21 przedstawicieli organizacji pozarządowych, stowarzyszeń pracodawców, związków zawodowych oraz autorytety ze świata nauki i polityki podpisało porozumienie o współpracy pod nazwą "Przymierze na rzecz wolnej niedzieli". Celem pierwszej tego typu inicjatywy w Polsce było dążenie do zachowania świątecznego charakteru niedzieli dla dobra rodziny i społeczeństwa, jako dnia wolnego od pracy. Jednak najważniejszym celem przymierza było i nadal jest doprowadzenie do zmiany uregulowań prawnych i mentalności społeczeństwa, m.in. poprzez promowanie rzeczywistej wartości niedzieli. "Niedziela jest dobrem publicznym i wartością kulturową. Oczywiście jest świętem chrześcijańskim. Jednak w kręgu kultury zachodniej jest jednocześnie instytucją, której znaczenia społecznego i kulturowego trudno przecenić. Wolna od pracy niedziela bywa niekiedy określana najstarszym przykazaniem socjalnym świata". Te słowa pani Profesor Anieli Dylus najlepiej pokazują, jak wielką wartością dla każdego człowieka i każdej kultury, powinna być niedziela wolna od

pracy zarobkowej. Wprowadzenie wolnej niedzieli, nie tylko w handlu, wymaga oczywiście odpowiednich uregulowań ustawowych jednak zmiana mentalności i podejścia Polaków do tego dnia, znacznie ułatwi zmiany prawne. Orędowniczka wolnej niedziele Pani Prof. Aniela Dylus wielokrotnie w debacie publicznej oraz pracach naukowych podkreślała jej znaczenie społeczne, rodzinne i ekonomiczne.

Organizacje, stowarzyszenia oraz osoby fizyczne postanowiły podpisać porozumienie o współpracy pod nazwą "Przymierze na rzecz wolnej niedzieli", które określa następujące cele i działania:

- zachowanie świątecznego charakteru niedzieli dla dobra rodziny i społeczeństwa, jako dnia wolnego od pracy poprzez prawne uregulowanie czasu pracy handlu w niedziele
- doprowadzenie do zapisu konstytucyjnego określającego niedzielę jako dzień wolny od pracy
- promowanie rzeczywistej wartości niedzieli
- kształtowanie świadomości społecznej poprzez działania medialne, kampanie społeczne, opublikowanie informatorów, ulotek, organizowanie konferencji, spotkań etc.
- uwzględnienie wyjątków dopuszczających pracę w niedzielę i doprowadzenie do wyższego wynagrodzenia za nią
- kontrola przestrzegania zakazu handlu w niedzielę i święta
- podejmowanie lobbingu
- wspólne zajmowanie publicznego stanowiska wobec aktualnych kwestii dotyczących niedzieli i świąt
- współpraca z organizacjami, stowarzyszeniami i społeczeństwem popierającym "Przymierze na rzecz wolnej niedzieli"
- kontrola standardów nowoczesnych form organizacji pracy
- opracowanie projektu ustawy regulującej czas pracy handlu w Polsce, w tym w niedziele

Ewaluacja działań Przymierza z perspektywy czasowej pozwala na jego pozytywną ocenę mimo niedostatków dialogu społecznego w ostatnich latach. Działania twórców i zwolenników Przymierza zaowocowały powstaniem obywatelskiego ruchu na rzecz zmian ustawowych dotyczących handlu w niedzielę.

Z kolei w dniu 20 czerwca 2011 Przedstawiciele 65 organizacji z całej Europy podpisali w Brukseli deklarację założycielską Europejskiego Przymierza na rzecz Niedzieli. Jednym z sygnatariuszy dokumentu był przewodniczący Sekretariatu Banków, Handlu i Ubezpieczeń NSZZ Solidarność, Alfred Bujara.

„Niedziela wspólnym dobrem” - to temat konferencji, którą współorganizował Krajowy Sekretariat Banków, Handlu i Ubezpieczeń NSZZ „Solidarność” na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w dniu 25 lutego 2013 roku. Z kolei w dniu 25.10.2014 w Warszawie odbyła się w Sejmie konferencja zwolenników wprowadzenia zakazu handlu w niedzielę pod hasłem „Oddajcie nam wolne niedziele”. Podkreślano, że świętowanie niedzieli to element wolności religijnej; apelowano do posłów o poparcie projektu w tej sprawie. Konferencję zorganizowały: Parlamentarny Zespół Członków i Sympatyków Ruchu Światło-Życie, Akcji Katolickiej oraz Stowarzyszenia Rodzin Katolickich, Akcja Katolicka w Polsce, NSZZ "Solidarność", Ruch Światło Życie oraz legnicki Społeczny Ruch Świętowania Niedzieli.

W Parlamencie Europejskim w Brukseli, w dniach 22 stycznia 2014 odbyła się konferencja poświęcona promowaniu idei wolnej niedzieli w Unii Europejskiej, w której wzięli udział związkowcy „Solidarności”. Organizatorem spotkania było Europejskie Przymierze Wolnej Niedzieli oraz związki zawodowe i inne organizacje społeczne. W ramach konferencji miały miejsce trzy bloki dyskusyjne: Praca przyzwoita i wolne niedziele w czasach kryzysu, Równoważenie życia rodzinnego i prywatnego z pracą - ku szczęśliwemu i zdrowemu życiu, Jak wolna niedziela umożliwia uczestnictwo obywatelskie i zaangażowanie ochotnicze (wolontariat). Zwrócono też uwagę na koszty społeczne i ekonomiczne wynikające z pracy w niedzielę, tj. choroby takie jak: depresja, neuroza, choroby psychiczne, alergie. Koszty leczenia tych chorób ponosi społeczeństwo, zyski zaś trafiają wyłącznie do korporacji. W trakcie spotkania Europejskie Przymierze Wolnej Niedzieli przedstawiło prezentację swojej kampanii zatytułowanej „Wolna niedziela i przyzwoita praca w przededniu wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.” Krajowa Sekcja Pracowników Handlu NSZZ "Solidarność" wspólnie z Parlamentarnym Zespołem na rzecz Wspierania Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego oraz organizacjami pracodawców z branży handlowej zorganizowały 8 marca 2016 w Sali Kolumnowej Sejmu Konferencję pod hasłem: "Zmiany w polskim handlu". Ponadto Związek Zawodowy Solidarność promował idee wolnych niedziel, poprzez publikacje plakatów o treści nawołującej do poszanowania

niedzieli jako dnia wolnego od pracy. W konferencji wzięło udział 350 osób w tym przedstawiciele pracodawców, pracownicy marketów oraz parlamentarzyści.

Na etapie przygotowywania projektu Ustawy przeprowadzono konsultacje z organizacjami i zrzeszeniami pracodawców, partnerami społecznymi, środowiskami naukowymi. W gronie organizacji wspierających wnioskowany projekt Ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele znalazły się:

- Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”
- Polska Grupa Supermarketów
- Kongregacja Przemysłu Handlowa
- Polska Izba Paliw Płynnych
- Związek Rzemiosła Polskiego
- Naczelna Nada Zrzeszeń Handlu i Usług
- Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Spożywców „Społem”
- Federacja Zw. Zaw. Pr. Spółdz. Handlu i Usług –OPZZ
- Krajowy Sekretariat Banków Handlu i Ubezpieczeń
- Akcja Katolicka w Polsce
- Lewiatan Holding
- Misja Gabriela
- Specjał Hurtownie
- Partnerski Serwis Detaliczny SA
- Krajowy Sekretariat Emerytów i Rencistów NSZZ Solidarność
- Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów Lech Obara
- Nasz Sklep SA
- Stowarzyszenie Stop Wyzyskowi Biedronka
- Stowarzyszenie Zdrowa Praca