

Warszawa, 7 marca 2019 r.

**Ocena skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zasadach  
wykonywania pracy w placówkach handlowych  
(druk sejmowy nr 3268)**

**I. Tezy:**

1. Projekt, poprzez uchylenie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni, przewiduje przywrócenie warunków prowadzenia działalności handlowej sprzed 1 marca 2018 r., a jednocześnie wprowadza obowiązek zapewnienia dwóch wolnych niedziel w miesiącu wszystkim pracownikom placówek handlowych.
2. Z gospodarczego punktu widzenia pozytywnych efektów cofnięcia zakazu mogą oczekiwać głównie galerie handlowe, które odnotowały wyraźny spadek obrotów w niedziele. Nie należy jednak oczekiwać odbudowania wcześniejszej pozycji większości sklepów, bowiem modyfikacji uległy już zwyczaje zakupowe klientów i nie wydaje się, by mogły one w pełni ulec odwróceniu. Nastąpiło m.in. przeniesienie części popytu do internetu, który nadal dysponuje dużym potencjałem dalszego wzrostu.
3. Mocno podzielone głosy opinii publicznej sugerują, że duża część konsumentów akceptuje ograniczenie handlu w niedziele, choć poparcie dla tego rozwiązania wyraźnie maleje wraz z zaostrzaniem ograniczeń. Dużym poparciem społecznym cieszy się natomiast zasada dwóch wolnych niedziel w miesiącu dla każdego pracownika.

**II. Zakres przedmiotowy projektu ustawy**

Przedmiotem projektu jest uchylenie ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni<sup>1</sup>, a jednocześnie ustawowe zagwarantowanie dwóch wolnych niedziel w miesiącu każdej osobie pracującej w sektorze handlu detalicznego.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 305 ze zm.

### **III. Podmioty, na które oddziałuje akt**

Projekt będzie oddziaływał na przedsiębiorstwa prowadzące działalność handlową oraz świadczące usługi na rzecz handlu, osoby zatrudnione w tych przedsiębiorstwach oraz ogół społeczeństwa jako konsumentów. Projekt odnosi się także do Państwowej Inspekcji Pracy, na którą nałożone zostają dodatkowe obowiązki kontrolne.

### **IV. Celowość wprowadzenia aktu**

Celem opiniowanego projektu jest zapewnienie pracownikom handlu co najmniej dwóch niedziel wolnych od pracy w miesiącu, a jednocześnie zahamowanie pogłębiania negatywnych skutków społecznych i gospodarczych wywołanych ustawą o ograniczeniu handlu w niedziele i święta. Do najbardziej niekorzystnych przejawów wskazanej regulacji projektodawcy zaliczają: pogorszenie sytuacji konkurencyjnej małych sklepów oraz nadmierną ingerencję prawodawcy w decyzje konsumentów.

### **V. Planowane środki (narzędzia i działania) realizacji celów**

Cele projektu zostaną osiągnięte poprzez uchylenie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (art. 7 projektu) oraz wprowadzenie obowiązku takiego uregulowania godzin pracy pracowników i wykonawców w placówkach handlowych, aby każdemu co najmniej dwa razy na 4 tygodnie przysługiwała niedziela wolna od pracy (art. 3 projektu). Niespełnienie tego wymogu obarczone jest karą grzywny w wysokości od 1.000 do 30.000 zł (art. 4 projektu). Kontrolę spełniania obowiązków nałożonych przez omawiany projekt będzie sprawowała Państwowa Inspekcja Pracy (art. 6 projektu). Jednocześnie projekt dopuszcza wyjątek przewidziany w art. 144 Kodeksu pracy<sup>2</sup>.

Proponowane działania wydają się wystarczające dla osiągnięcia stosunkowo skromnego głównego celu projektu, jakim jest zapewnienie pracownikom handlu co najmniej dwóch niedziel wolnych od pracy w miesiącu. Szerokie widełki przewidzianej kary pozostawiają znaczny poziom uznaniowości dla Państwowej Inspekcji Pracy, ale

---

<sup>2</sup> Art. 144 Kodeksu pracy: Na pisemny wniosek pracownika może być do niego stosowany system czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta. W tym systemie jest dopuszczalne przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej jednak niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca. Dz.U. z 2018 r. poz. 917 j.t.

pozwalają też na dużą elastyczność w sytuacji silnego zróżnicowania podmiotów prowadzących działalność handlową pod względem wielkości obrotów i osiągniętych zysków. Zapewnione jest także przywrócenie stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy o zakazie handlu w niedziele. Niemożliwe jest natomiast przywrócenie stanu faktycznego, bowiem zarówno gospodarka, jak i społeczeństwo zachowują się dynamicznie i pewne zmiany (likwidacja części placówek, zmiany nawyków konsumenckich, przeniesienie strumieni handlu w inne obszary np. internet) mają już charakter nieodwracalny.

## **VI. Ocena kosztów i korzyści**

### **1) Skutki dla podmiotów gospodarczych**

Wprowadzenie zakazu handlu w niedziele nie spowodowało szczególnie dramatycznego spadku sprzedaży w skali makro. W kolejnych miesiącach po wprowadzeniu ograniczeń sprzedaż detaliczna towarów (w podmiotach zatrudniających pow. 9 osób) utrzymywała stały wzrost o 4-8 punktów procentowych w porównaniu z analogicznym miesiącem roku poprzedniego. Ucierpiały natomiast niektóre podmioty, zwłaszcza prowadzące działalność usługową i gastronomiczną w centrach handlowych. Ich obroty spadły o: 11,4% w branży zdrowie i uroda (usługi), 11% – rozrywka, 3,7% – kawiarnie i restauracje, 4,9% – pozostałe usługi<sup>3</sup>. Znaczne wzrosty sprzedaży odnotowały natomiast stacje benzynowe (o 13%) i sklepy dyskontowe (o 8,1%)<sup>4</sup>.

Wzrosły również obroty w najmniejszych sklepach (do 300 m<sup>2</sup>). Zgodnie z obowiązującym obecnie prawem mogą one być otwarte także w niedziele niehandlowe, o ile za ladą stanie właściciel. Jednak na sytuację tych sklepów duży wpływ ma konkretna lokalizacja i w poszczególnych przypadkach zakaz handlu nie okazał się pomocny. Generalnie łączna wartość sprzedaży w sklepach małychformatowych w styczniu 2019 r. w porównaniu do stycznia 2018 r. była wyższa o 6,3%, chociaż liczba transakcji była o prawie 2% niższa niż rok wcześniej, przy czym średnia wartość transakcji w tych sklepach zwiększyła o 8%. Wzrosła zwłaszcza wartość sprzedaży najważniejszych dla sklepów małychformatowych grup produktów,

---

<sup>3</sup> *Prognozy ekspertów potwierdzają się. Zakaz handlu w niedziele osłabia handel*, Retail Institute, <http://einstitute.com.pl/> [dostęp: 28 lutego 2018 r.].

<sup>4</sup> Dane dotyczą okresu od stycznia do lipca 2018 r.. Za: Nielsen: *Zakaz handlu w niedziele robi rewolucję na polskim rynku detalicznym*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl> [dostęp: 28 lutego 2018 r.].

czyli alkoholi i papierosów. Klienci więcej niż przed rokiem wydali również m.in. na napoje, produkty mleczne, słodycze, herbaty, a także na środki na przeziębienie i grypę. Natomiast w większych placówkach (o powierzchni od 301 do 2500 m<sup>2</sup>), dla których sklepy dyskontowe są bezpośrednią konkurencją, widoczny był spadek zarówno liczby transakcji, jak i obrotów. W tej grupie (z wyłączeniem dyskontów) wartość sprzedaży w styczniu 2019 r. była o 2,5% niższa niż w styczniu 2018 roku<sup>5</sup>.

Można oczekiwać, że przywrócenie możliwości prowadzenia działalności we wszystkie niedziele poprawi wyniki przede wszystkim placówek usługowych w dużych centrach handlowych, które w niewielkim stopniu są w stanie odrobić w inne dni tygodnia straty wynikające z braku klientów w niedziele. Pogorszy się natomiast sytuacja małych sklepów rodzinnych, które oferują wyższe ceny i mniejszy asortyment niż dyskonty i centra handlowe, więc skorzystały na zakazie handlu tylko w sytuacji braku alternatywy dla konsumentów. Mniej jednoznaczne efekty proponowana zmiana może wywołać w przypadku średnich sklepów, bowiem część klientów już przyzwyczała się do zakupów w dyskontach i prawdopodobnie pozostanie im wierna, nie wracając już do poprzedniego miejsca zakupów. Zwłaszcza, że dyskonty systematycznie rozbudowują swoje sieci, więc jeśli tylko zauważą odpływ klientów, to z pewnością nie pozostaną bierne, uruchamiając nowe akcje promocyjne i lojalnościowe, na które pojedyncze sklepy nie mogą sobie pozwolić.

Warto także zauważyć wzrost znaczenia podmiotów prowadzących sprzedaż przez internet, którym zakaz handlu w niedziele prawdopodobnie dał dodatkowy impuls. W ciągu ostatniego roku liczba podmiotów prowadzących sprzedaż w tym kanale wzrosła o 1.800 (6,1%) do ponad 31 tys., a obroty w 2018 r. przekroczyły 50 mld zł<sup>6</sup>. Zakaz handlu w niedziele jest oczywiście tylko jednym z czynników wpływających na dynamikę e-handlu, więc jego likwidacja z pewnością tego trendu nie odwróci. Porównania z innymi krajami rozwiniętymi pokazują, że potencjał w tym zakresie nadal jest duży – o ile w Polsce udział e-handlu w sprzedaży detalicznej wynosi 7,1%, to w Niemczech stanowi on 9,1%, a w Wielkiej Brytanii – 15,7%, więc można oczekiwać, że w coraz większym stopniu popyt będzie się przesuwiał

---

<sup>5</sup> Sprzedaż sklepach małaformatowych w styczniu 2019 r., Polska Izba Handlu, komunikat z 18 lutego 2019 r., <http://www.pih.org.pl> [dostęp: 28 lutego 2018 r.].

<sup>6</sup> Szturm e-sklepów przyspieszył, Rzeczpospolita z 30 stycznia 2019 r.

w kierunku internetu<sup>7</sup>, a regulacje dotyczące dopuszczalności (lub nie) handlu w niedziele w istotnym stopniu tego trendu nie zmieniają.

Wprowadzenie drugiego z proponowanych w projekcie rozwiązań tzn. obowiązkowych dwóch wolnych niedziel w miesiącu dla każdego pracownika także będzie oznaczało pewne koszty dla przedsiębiorców, lecz postrzegane jest jako zdecydowanie lepsze niż zamykanie całego handlu. Tego typu propozycja była zresztą zgłaszana przez przedstawicieli branży handlowej już na etapie dyskusji nad obowiązującą obecnie ustawą<sup>8</sup>.

## 2) Skutki dla finansów publicznych

Wzrost obrotów wynikający z możliwości prowadzenia działalności handlowo-usługowej przez wszystkie dni tygodnia będzie prawdopodobnie skutkował zwiększonymi wpływami podatkowymi. Trudno jednak oszacować skalę tych wpływów, bowiem główne skutki zakazu polegają raczej na przesunięciu strumieni handlu niż na ich zmniejszeniu. Dla przykładu, mniejsze obroty placówek działających w centrach handlowych nie zawsze oznaczały całkowitą rezygnację klientów z pewnych usług, lecz w wielu przypadkach raczej korzystanie z nich w innych miejscach i czasie.

## 3) Skutki społeczne

Badania opinii publicznej przeprowadzone w lutym 2019 r., a więc niemal po roku obowiązywania zakazu, potwierdzają podobną liczbę zwolenników i przeciwników ograniczenia handlu w niedziele dla sytuacji, gdy dwie niedziele w miesiącu są handlowe. Jednakże liczba zdecydowanych przeciwników szybko rośnie, gdy zakaz ulega rozszerzeniu do trzech niedziel w miesiącu, a następnie obejmuje wszystkie niedziele z jedynie siedmioma wyjątkami.

Co ciekawe, jednocześnie poglądy ulegają wyraźniejszej polaryzacji, bowiem maleje liczba osób oceniających zakaz raczej pozytywnie lub raczej negatywnie, zmniejsza się także udział tych, którzy nie mają zdania na ten temat (tab. 1). Konsumenci narzekają zwłaszcza na wyższe ceny i mniejszy wybór w małych sklepach oraz tłok w centrach handlowych w piątki i soboty poprzedzające wolną

---

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> *Ograniczenie handlu: pracownicy będą mieli zagwarantowane dwie niedziele wolne w miesiącu?*, Jedynka/IAR/Informacja prasowa, <https://www.polskieradio.pl> [dostęp: 4 marca 2019 r.].

niedzielę. Jednoznacznej akceptacji zakaz handlu w niedziele nie ma nawet wśród osób aktualnie pracujących w handlu: 44% z nich jest zdecydowanie przeciwnych jakimkolwiek ograniczeniom wobec 29% zwolenników<sup>9</sup>. Odwracając te wyniki można stwierdzić, że powrót do wszystkich niedziel handlowych także nie spotka się z powszechną akceptacją opinii publicznej. Nie można zatem stwierdzić, że przywrócenie handlu we wszystkie niedziele ma wydzźwięk społeczny jednoznacznie pozytywny.

**Tab. 1. Jak ocenia Pan/i to rozwiązanie?**

	Zdecydowa nie negatywnie	Raczej negatywnie	Raczej pozytywnie	Zdecydowa nie pozytywnie	Nie mam zdania
Tylko pierwsza i ostatnia niedziela miesiąca jest handlowa	21	21	24	19	15
Handel jest dozwolony tylko w jedną niedzielę w miesiącu	31	15	19	22	13
Zakaz handlu we wszystkie niedziele, z wyjątkiem wskazanych siedmiu niedziel w roku	40	13	13	22	12

Źródło: *Postawy i opinie wobec ograniczenia handlu w niedziele – pomiar luty 2019*, Raport z badania ilościowego przeprowadzonego na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, Maison & Partners, Warszawa, 25 lutego 2019 r., <http://zpp.net.pl> [dostęp: 4 marca 2019 r.].

Wyraźnym poparciem społecznym cieszy się natomiast zasada dwóch wolnych niedziel w miesiącu dla każdego pracownika (67% respondentów popiera to rozwiązanie), aczkolwiek nieco mniej (61%) zgadza się ze stwierdzeniem „zakaz handlu w niedziele przynosi ulgę pracownikom handlu – nikt nie powinien pracować w niedzielę”. Jednocześnie 71% opowiada się za opinią „obywatele powinni mieć prawo decydowania sami, kiedy chcą robić zakupy – państwo nie powinno ustalać, jak obywatele spędzają niedziele”<sup>10</sup>. Wydaje się zatem, że propozycja przyjęta w omawianym projekcie (brak ograniczeń dla placówek handlowych przy

<sup>9</sup> *Postawy i opinie wobec ograniczenia handlu w niedziele – pomiar luty 2019*, Raport z badania ilościowego przeprowadzonego na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, Maison & Partners, Warszawa, 25 lutego 2019 r., s. 10-11, <http://zpp.net.pl> [dostęp: 4 marca 2019 r.].

<sup>10</sup> Tamże, s. 15.

jednoczesnym zagwarantowaniu regularnych wolnych niedziel dla pracowników) jest najmniej kontrowersyjna ze społecznego punktu widzenia.

Ze społecznego punktu widzenia warto się jeszcze zastanowić nad szczególnym kulturowym znaczeniem niedziel. Promotorzy zakazu handlu w niedziele wskazywali, że rekompensata za pracę w niedzielę poprzez przyznanie innego dnia wolnego od pracy nie wypełnia szczególnej roli niedziel wynikającej, z jednej strony ze świątecznego charakteru tego dnia w tradycji chrześcijańskiej, a z drugiej strony z rytmu tygodnia pozostałych członków rodziny, w którym niedziela może być jedyną możliwością wspólnego spędzenia czasu. W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej zakaz handlu w niedziele wskazywano m.in. na wzmocnienie znaczenia rodziny, ograniczenie konsumpcjonizmu, stworzenie nowych możliwości dla obszaru kultury, gdy konsumenci z centrów handlowych przeniosą swoje zainteresowania i potrzeby na korzystanie z lokali gastronomicznych, parków i przestrzeni miejskich. Podkreślono także ryzyko zdrowotne wynikające z trudności w godzeniu życia zawodowego i rodzinnego powodowanych obowiązkiem świadczenia pracy w niedziele.

Badania opinii publicznej pokazują, że wolna niedziela to przede wszystkim czas spędzony w domu. W sondażu z lutego 2019 r. na pytanie „Co najchętniej robił(a)by Pan/i w wolną niedzielę w czasie złej pogody?” (można było wskazać maksymalnie 3 odpowiedzi) większość respondentów wskazało, że spędziłoby ten dzień w domu na: odpoczynaniu, spotkaniu z rodziną lub przyjaciółmi, przed telewizorem lub komputerem (po 54% wskazań na każdą z tych odpowiedzi), 19% wybrałoby się do galerii handlowej (do kina i na zakupy), 14% chciałoby iść na zakupy do centrum handlowego, a jedynie 11% poszłoby do teatru/ na koncert/ do muzeum<sup>11</sup>.

Podobne tendencje obrazują badania wpływu zakazu handlu w niedziele na zmiany wydatków przeprowadzone dla Rejestru Dłużników BIG InfoMonitor<sup>12</sup>. Wynika z nich, że tylko 16% konsumentów dzięki niehandlowym niedzielom obniżyło wydatki, natomiast w przypadku zdecydowanej większości (78%) wydatki nie uległy zmianie. Mała grupa konsumentów (6%) wydaje więcej niż wcześniej, co wynika z: większych zakupów w internecie (47%), wydatków na spotkania towarzyskie (35%), częstszych wizyt w restauracji (19%), wyjść do kina, teatru, na koncerty (18%).

---

<sup>11</sup> Tamże, s. 22.

<sup>12</sup> Informacja prasowa, BIG InfoMonitor, z dnia 1 marca 2019 r., <https://media.bik.pl/> [dostęp: 4 marca 2019 r.].

Badania te potwierdzają więc znaczenie niedzieli przede wszystkim dla budowania więzi rodzinnych i społecznych, a mniejszą jej rolę w zaspokajaniu bieżących potrzeb konsumpcyjnych. Jednocześnie te osoby, dla których zakupy są istotną potrzebą przeniosły możliwość jej zaspokajania do internetu, niekiedy nawet wydając więcej niż poprzednio. Zupełnie marginalna jest natomiast funkcja wolnej niedzieli jako przestrzeni korzystania z obszaru kultury. Być może wynika to też z faktu, że za zakazem handlu w niedziele nie poszła ani promocja, ani wzbogacona oferta alternatywnych sposobów spędzania niedzieli ze strony podmiotów forsujących to rozwiązanie.

## **VII. Podsumowanie – ogólna ocena projektu**

Przedstawiony projekt ustawy umożliwi placówkom handlowym prowadzenie działalności handlowej we wszystkie dni tygodnia przy jednoczesnym zobowiązaniu ich do zapewnienia pracownikom dnia wolnego od pracy w przynajmniej dwie niedziele miesiąca. Będzie to wymagało odpowiedniego planowania grafiku pracy poszczególnych pracowników, choć dopuszczalne jest także zatrudnienie pracowników, którzy chcą pracować tylko w piątki, soboty i niedziele. Projekt nie wymusza więc zamknięcia lokali handlowych oraz nie zakazuje pracy w niedzielę osobom godzącym się na nią z powodu preferencji osobistych, a jednocześnie daje gwarancję dwóch niedziel wolnych w tygodniu wszystkim pozostałym pracownikom.

Projekt ten stanowi kompromis pomiędzy dążeniami zwolenników niedziel wolnych od pracy a preferencjami konsumentów oczekujących swobody wyboru dnia zakupów i gospodarowania swoim czasem. Pozwoli on złagodzić negatywne skutki gospodarcze i społeczne spowodowane rozszerzaniem zakazu handlu w niedziele przy jednoczesnym zapewnieniu pewnego stopnia ochrony niedzieli jako dnia szczególnego ze względu na zachowanie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym i rodzinnym. Jest to kompromis akceptowany także przez przedstawicieli branży handlowej oraz przez większość respondentów w badaniach opinii publicznej.

Autor:

**dr Jolanta Adamiec**

specjalista ds. systemu gospodarczego

w Biurze Analiz Sejmowych



