

## PROJEKT USTAWY O OGRANICZENIU HANDLU W NIEDZIELĘ - ANALIZA

2 września został złożony w Sejmie obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę. Oficjalnym celem projektu – jak wynika z jego uzasadnienia – jest „*potrzeba posiadania przez pracowników wolnej niedzieli*”, na której istnienie wskazała ankieta przeprowadzona przez Krajowy Sekretariat Banków, Handlu i Ubezpieczeń NSZZ „Solidarność” w grupie „prawie 1000 osób zatrudnionych w sklepach wielkopowierzchniowych” oraz badania prowadzone w sektorze handlu przez Instytut Medycyny Pracy w Łodzi oraz Komisję Krajowej NSZZ „Solidarność”, wskazujące na szczególną stresogenność pracy w niedzielę. Zdaniem autorów projektu, „*rekompensata pracy w niedzielę innym wolnym dniem w tygodniu nie jest rozwiązaniem wystarczającym dla wielu pracowników*”, ponieważ „*pracownicy zatrudnieni w niedzielę nie mogą skorzystać z udziału w wielu wydarzeniach kulturalnych, społecznych, rozrywkowych, z których korzystają osoby zatrudnione np. w podstawowym systemie czasu pracy*”. Argumentem przemawiającym za ograniczeniem handlu w niedzielę ma być też doktryna Kościoła katolickiego (jakkolwiek przytoczony na poparcie projektu fragment listu apostołskiego św. Jana Pawła II o świętowaniu niedzieli poddaje krytyce nie tyle handel czy pracę w ten dzień, ale spędzanie go jako „*czas odpoczynku i rozrywki*”) oraz ustawodawstwo kilku państw europejskich.

### Wolna niedziela nie dla wszystkich pracowników

Należy jednak zwrócić uwagę, że projekt nie wychodzi naprzeciw potrzebie posiadania wolnej niedzieli przez pracowników jako takich, a jedynie przez pracowników zatrudnionych w handlu (ok. 28,5% zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw w 2014 r., na dane z którego to roku powołują się autorzy projektu, przytaczając liczbę 1571,2 tys. zatrudnionych w działalności handlowej). Co więcej, z samego uzasadnienia projektu można wyczytać, że jego celem ma być umożliwienie korzystania tak przez tych pracowników (patrz argument przeciwko rekompensacie pracy w niedzielę innym wolnym dniem w tygodniu), jak i konsumentów („*Zamknięcie większości placówek handlowych w niedzielę daje nowe możliwości dla obszaru kultury. Konsumenty z centrów handlowych przeniosą swoje zainteresowania i potrzeby na korzystanie z lokali gastronomicznych, parków, przestrzeni miejskich*”) z wydarzeń kulturalnych i rozrywkowych. Inaczej mówiąc, oczekuje się w rezultacie ograniczenia handlu w niedzielę zwiększonej pracy w ten dzień tygodnia w branży gastronomicznej (np. bary, restauracje, kawiarnie), kulturalnej (np. kina, koncerty, teatry) czy rozrywkowej (np. festyny w parkach, mecze i inne wydarzenia sportowe, aquaparki, ośrodki spa, wesołe miasteczka). Oznacza to, że pracownicy tych branż będą po wejściu projektu w życie najprawdopodobniej bardziej obciążeni pracą w niedzielę i autorzy projektu nie widzą w tym nic złego. Projekt przewiduje też w swych założeniach wyjątki dla prowadzenia handlu „*w kioskach, sklepach na dworcach autobusowych, kolejowych, portach lotniczych, strefach wolnocłowych, piekarniach, obiektach infrastruktury kryzysowej, szpitalach, szkołach i wielu innych*” – czyli jego autorzy uznają zróżnicowanie sytuacji pracowników handlu zatrudnionych w wymienionych miejscach względem pozostałych pracowników handlu za rzecz normalną i nie zaprzeczającą idei zapewnienia „*potrzeby posiadania przez pracowników wolnej niedzieli*”.

### Groźba zwolnień

W uzasadnieniu projektu po macoszemu potraktowany został problem zwolnień pracowników handlu, które mogą nastąpić w wyniku wprowadzenia projektu ustawy w życie i tym samym

zmniejszenia czasu otwarcia sklepów. („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”). Tymczasem dostępne są analizy (patrz np. [http://www.arts.uwaterloo.ca/~skuterud/Mikal\\_Skuterud/Research\\_files/eer.pdf](http://www.arts.uwaterloo.ca/~skuterud/Mikal_Skuterud/Research_files/eer.pdf)) pokazujące, że np. wskutek znoszenia lub liberalizacji podobnych zakazów handlu w niedziele w różnych prowincjach Kanady w latach 1980-1998 następował wzrost zatrudnienia w handlu w wysokości od 5 do 12%. Z dużym prawdopodobieństwem można przypuścić, że wprowadzenie ograniczenia spowoduje skutek odwrotny. Może być on wprawdzie w pewnej mierze zrekompensowany wzrostem zatrudnienia w branży gastronomicznej, rozrywkowej czy kulturalnej (patrz wyżej), jednak nie przedstawiono tu żadnych oszacowań, podobnie jak na skalę wzrostu samozatrudnienia. Ponadto jeżeli spadek zatrudnienia miałby nie nastąpić z powodu stworzenia dodatkowych miejsc pracy w formie samozatrudnienia po to, by móc mimo ograniczeń jednak handlować w niedziele lub z powodu stworzenia dodatkowych miejsc pracy w wyniku zwiększenia niedzielnego popytu na pracę w branżach rozrywkowej, gastronomicznej i kulturalnej, to oznacza to, że deklarowany cel projektu, jakim jest „potrzeba posiadania przez pracowników wolnej niedzieli”, nie zostałby spełniony w ogóle. I wydaje się, że autorzy projektu niespecjalnie się tym przejmują.

### **Walka z konsumpcjonizmem?**

Nie przejmują się też uciążliwością wprowadzenia zakazu handlu w niedzielę dla kupujących, którym najwygodniej – np. z powodu braku czasu w inne dni – jest dokonywać zakupów właśnie w ten dzień tygodnia. Ten problem nie został w ogóle poruszony w uzasadnieniu ustawy. Odwrotnie, robienie zakupów w niedziele zostało przedstawione jako szkodliwy „konsumpcjonizm”, który projektowana ustawa ograniczy: („Wprowadzenie w życie proponowanej Ustawy pociągnie za sobą korzystne skutki społeczne (...) ograniczony zostanie konsumpcjonizm, który Polsce w ostatnich latach stał się główną formą zaspakajania potrzeb ludności”). Jednak czy to, że ludzie pójdą w niedzielę do pubu, kina, na koncert czy festyn zamiast do sklepu będzie tak naprawdę oznaczało ograniczenie konsumpcjonizmu? Tym bardziej, że autorzy sami przyznają, że obroty branży handlowej się nie zmienią, bo „ciężar zakupów niedzielnych przełożony zostanie na piątek i sobotę”. Więc tak naprawdę nie chodzi również o ograniczenie konsumpcjonizmu.

### **Rzeczywisty cel projektu – uprzywilejowanie drobnych sklepikarzy**

Nasuwa się wniosek, że rzeczywiste cele projektu są inne. Chodzi o uderzenie w sklepy wielkopowierzchniowe i dyskonty, stanowiące konkurencję dla właścicieli sklepów prowadzących je w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, których zakaz handlu w niedziele ma nie obejmować. („Zamknięcie sklepów wielkopowierzchniowych i dyskontów nie oznacza zamknięcia galerii handlowych. Na dotychczasowych zasadach będą w nich działać sklepy prowadzone przez właścicieli (...). W naturalny sposób wzrośnie konkurencja wśród mikro przedsiębiorców, co poskutkuje spadkiem cen i możliwością łatwego i szybkiego dostępu do artykułów w sklepach zlokalizowanych w najbliższym otoczeniu.”). Czyli tak naprawdę chodzi o utrudnienie życia pewnej grupie przedsiębiorców na rynku w imię interesów innych przedsiębiorców, pod hasłem „wolnej niedzieli dla pracowników”. Można by złośliwie powiedzieć, że NSZZ „Solidarność”, popierający projekt ustawy i udostępniający swoją katowicką siedzibę dla komitetu inicjatywy ustawodawczej,

występuje jako reprezentant interesów drobnej burżuazji. Takie są zamiary autorów projektu. Co jednak tak naprawdę będzie skutkiem jego wejścia w życie w proponowanym kształcie?

### **Możliwe skutki projektu – sklepy internetowe**

Przyjrzyjmy się kluczowym definicjom i sformułowaniom. Zgodnie z projektem, „*handel w niedziele w placówkach handlowych jest zakazany*”. Przez „*placówki handlowe*” należy „*rozumieć wszelkie obiekty, w których prowadzona jest sprzedaż towarów i wyrobów w zakresie hurtowym i detalicznym, w tym sprzedaż towarów i wyrobów kupionych w celu ich odsprzedaży w formie sklepów, stoisk, straganów, hurtowni, składów węgla, składów materiałów budowlanych, domów towarowych, domów wysyłkowych, biur zbytu oraz w formie sklepów internetowych*”, a przez handel – „*proces polegający na sprzedaży tj. wymianie dóbr na środki pieniężne*”. Ani w jednej, ani w drugiej definicji nie jest sprecyzowane, że chodzi o sprzedaż prowadzoną w ramach działalności gospodarczej. W efekcie przysłowiowemu „Kowalskiemu” – osobie fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej nie będzie wolno sprzedać w niedzielę niczego na Allegro, choćby dostarczenie towaru miało nastąpić dopiero w poniedziałek. Ponieważ umowa sprzedaży przez Internet dokonuje się w chwili otrzymania przez składającego ofertę (zwykle sprzedającego) oświadczenia o jej przyjęciu (zwykle przez kupującego) – patrz np. <http://www.rp.pl/artykul/656224-Kiedy-i-w-jakim-miejszu-zostaje-zawarta-umowa-przez-Internet.html> - a wg ustawy handel to „*proces polegający na sprzedaży tj. wymianie dóbr na środki pieniężne*”, to złożenie zamówienia w sklepie internetowym polegającego na wybraniu towaru lub usługi z katalogu, tak, by ta informacja dotarła do systemu informatycznego sprzedającego oraz jego opłacenie (co zwykle generuje automatyczne potwierdzenie kupna) musi być uznane za handel, a przynajmniej jego rozpoczęcie.

Z tego samego powodu na Allegro oraz w sklepach internetowych nie wolno będzie też w niedzielę sprzedać żadnego towaru żadnemu podmiotowi gospodarczemu - poza takimi sklepami internetowymi, gdzie handel prowadzą przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, wykonujący we własnym imieniu jednoosobową działalność gospodarczą. Jest wprowadzicie ustęp zezwalający na prowadzenie handlu „*na platformach i portalach internetowych świadczących usługi w zakresie sprzedaży towarów, które nie powstały w efekcie działalności produkcyjnej*”, ale wydaje się być on martwy. Jakże bowiem towary (a usługa to nie towar – patrz ustawa o podatku o towarów i usług) nie powstały w efekcie działalności produkcyjnej? „*Działalność produkcyjna*” nie jest zdefiniowana ani w tym projekcie ustawy, ani w innych ustawach. Pośrednio można jednak wywnioskować, że wszelkie wytwarzanie produktów to produkcja – np. ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów zawiera definicję „*producenta*” jako przedsiębiorcy prowadzącego działalność polegającą na wytwarzaniu produktu. A skoro tak, to każda materialna rzecz wystawiona na sprzedaż, nawet naturalny surowiec pozyskany w procesie wydobywania (np. węgiel) powstała w wyniku działalności produkcyjnej.

Zanosi się więc, że sklepy internetowe, a w praktyce także portal Allegro, będą musiały zostać skonfigurowane w sposób uniemożliwiający dokonywanie transakcji w niedzielę. Będzie wymagać to dodatkowej pracy informatyków.

### **Placówka handlowa – giełda samochodowa, automat vendingowy, pizzeria, food truck?**

Przyjrzyjmy się bliżej definicji „*placówki handlowej*”. Przed słowami „*w formie*” nie ma przecinka, co oznacza, że „*forma*” odnosi się nie do „*wszelkich obiektów*” wymienionych na początku tej definicji, ale do bezpośrednio wcześniej wymienionej „*sprzedaży towarów i wyrobów kupionych w celu ich*

odsprzedaży”. A więc sens tej definicji jest taki: placówka handlowa to każdy obiekt, w którym prowadzona jest sprzedaż towarów i wyrobów w zakresie hurtowym i detalicznym – w tym sprzedaż towarów i wyrobów kupionych w celu ich odsprzedaży przyjmująca formę sklepów, stoisk, straganów, hurtowni, składów węgla, składów materiałów budowlanych, domów towarowych, domów wysyłkowych, biur zbytu oraz w formie sklepów internetowych. To znaczy, że każdy obiekt, w którym prowadzona jest sprzedaż towarów i wyrobów w zakresie hurtowym i detalicznym jest taką placówką – a nie tylko ten w formie sklepu, stoiska straganu, hurtowni, składu węgla, składu materiałów budowlanych, domu towarowego, domu wysyłkowego, biura zbytu czy sklepu internetowego. I jest to jedyna logiczna interpretacja, bo sprzedaż tak naprawdę nie jest prowadzona w obiekcie nazwanym „sklepem internetowym” – miejscem sprzedaży jest prawnie siedziba właściciela tego sklepu, a sam sklep to tylko narzędzie informatyczne umożliwiające zawieranie transakcji.

To ma istotne konsekwencje. W efekcie sprzedaż używanego samochodu na giełdzie samochodowej (takie giełdy często odbywają się właśnie w niedziele) przez „przysłowiowego Kowalskiego” będzie zakazana (pod karą nawet do dwóch lat pozbawienia wolności). Bo zgodnie z tymi definicjami jest ona handlem, a giełda samochodowa – placówką handlową. Ba, można to interpretować nawet tak, że zakazana będzie sprzedaż przez „przysłowiowego Kowalskiego” np. używanego telewizora sąsiadowi w jego własnym mieszkaniu – bo przez sam fakt dokonania tam sprzedaży mieszkanie to stanie się „placówką handlową” w rozumieniu definicji z projektu ustawy.

Takie definicje „placówki handlowej” i „handlu” oznaczają również, że zabroniona będzie w niedziele sprzedaż towarów z automatów vendingowych, choćby napełnione zostały w piątek albo sobotę. Bo niewątpliwie dokonuje się w nich proces wymiany dóbr na środki pieniężne, a miejsce, gdzie stoi taki automat (lub przynajmniej sam taki automat) to wtedy na mocy definicji „placówka handlowa”.

„Placówkami handlowymi” będą również restauracje, bary, puby i kawiarnie w których prowadzi się sprzedaż artykułów żywnościowych lub napojów na wynos – bo taka sprzedaż traktowana jest jako sprzedaż i dostawa towaru, a nie usługa gastronomiczna. W rezultacie zakazane będzie w niedziele zamówienie pizzy na telefon czy przez Internet (przypominam, że umowa sprzedaży dochodzi do skutku w momencie otrzymania przez składającego ofertę oświadczenia o jej przyjęciu). Zakazane będzie również kupno żywności czy napojów z food trucka obsługiwanego przez pracownika, bo to też sprzedaż towaru, a nie usługa gastronomiczna. W rezultacie przedsiębiorcy prowadzący food trucki będą traktowani gorzej niż właściciele barów i restauracji z własnymi lokalami – ci ostatni będą mogli korzystać w niedzielę z usług kelnerów, kucharzy i barmanów, ci pierwsi będą musieli robić wszystko sami.

Ale to nie koniec problemów definicyjnych. W definicji handlu zawarte jest słowo „dóbr”. Samo pojęcie „dóbr” nie jest zdefiniowane ani w tym projekcie ustawy, ani w innych przepisach. Dlaczego nie użyto tu słowa „towarów”? Jeśli zostanie to uchwalone w tym brzmieniu, to można będzie zakładać, że „intencją ustawodawcy” było tu objęcie definicją handlu również sprzedaży usług – w ekonomii zdarza się używać słowa „dobra” na oznaczenie tak towarów, jak i usług. A przyjęcie takiej interpretacji ma konsekwencję taką, że we wszelkich placówkach handlowych – czyli obiektach, w których prowadzona jest sprzedaż towarów i wyrobów w zakresie hurtowym i detalicznym – nie wolno w niedzielę sprzedawać również usług. Czyli np. Empik.com nie będzie mógł sprzedawać

również ebooków (udostępnienie ebooka to usługa), a bary sprzedające piwo na wynos lub pizzerie dostarczające pizzę na telefon nie będą mogły w niedzielę świadczyć także usług gastronomicznych.

### **Do kina bez popcornu, na mecz bez piwa**

Zostawiając na bok kwestie definicji „placówki handlowej” i „handlu” – niewątpliwym skutkiem ustawy będzie zabronienie sprzedaży w niedzielę produktów żywnościowych tradycyjnie sprzedawanych przed seansami kinowymi. Bo to też sprzedaż towarów, a nie usługa gastronomiczna. Same kino będzie mogło działać w niedzielę, ale stoisko z popcornem, nachos i colą już nie. Wprawdzie ustawa zezwala na handel w niedzielę w placówkach handlowych zlokalizowanych w *"zakładach prowadzących działalność w zakresie kultury, oświaty, turystyki i wypoczynku"*, ale wg PKD działalność kin nie zalicza się do działalności obiektów kulturalnych, 90.04.Z (szerzej - do działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją - sekcja R), tylko jest to odrębna działalność związana z projekcją filmów (59.14.Z), zaliczana do informacji i komunikacji (sekcja J). A nawet jeśli uznać, że jest to działalność w zakresie kultury, to wiele kin korzysta z gościny centrów handlowych, a same stoiska z popcornem i innymi kinowymi delikatesami są zlokalizowane w tych centrach obok kin, a nie w samych kinach. Oczywiście, kina będą mogły wtedy otworzyć własne stoiska i np. sprzedawać specjalne droższe bilety na seans z wliczoną colą i popcornem.

Podobnie sytuacja będzie wyglądać w przypadku meczów piłkarskich. Wprawdzie ustawa zezwala na handel w niedzielę w placówkach handlowych zlokalizowanych w *"zakładach prowadzących działalność w zakresie kultury, oświaty, turystyki i wypoczynku"*, ale wg PKD działalność obiektów sportowych (93.11.Z) to co innego niż działalność rozrywkowa i rekreacyjna (czyli wypoczynek) – 92.0, turystyka (dział 79) oraz oczywiście kultura i oświata. Będą mogły być czynne tylko kioski z pamiątkami, lokale barowe – o ile takie będą na stadionach – albo jeżeli sprzedaż będą prowadzić przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą.

### **Nowe obowiązki właścicieli kiosków i kwaciarni**

Projekt zezwala na handel w niedzielę *"w jednokondygnacyjnych, niepodpiwniczonych kioskach nieprzekraczających 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, w których sprzedaż prasy, biletów komunikacji miejskiej, wyrobów tytoniowych, kuponów totalizatora sportowego stanowi minimum 30% miesięcznego obrotu placówki rozumianego jako przychód ze sprzedaży"*, w *"w placówkach handlowych prowadzących sprzedaż pamiątek, upominków i dewocjonałów, w których sprzedaż tych produktów i wyrobów stanowi minimum 30% miesięcznego obrotu placówki rozumianego jako przychód ze sprzedaży"*, a także *"w kwaciarniach nieprzekraczających 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, w których sprzedaż kwiatów stanowi minimum 30% miesięcznego obrotu placówki rozumianego jako przychód ze sprzedaży"*. Przedsiębiorcy prowadzący takie placówki handlowe będą musieli składać deklaracje o wysokości obrotu (co będzie dodatkowym nałożonym na nich obowiązkiem) – nie jest jednak określone, jak często (to ma określić rozporządzenie), a przede wszystkim obrót w jakim okresie będzie się liczył. Nie wiadomo, czy do ustalenia, czy takiemu przedsiębiorcy wolno handlować w niedzielę ma liczyć się obrót za okres bieżący, wg ostatniej złożonej deklaracji, a może wg ostatnich dziesięciu złożonych deklaracji? To nie jest określone.

### **Jednak lepsi i gorsi wśród drobnych sklepikarzy**

Projekt ustawy dyskryminuje także tych przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, którzy wykonują działalność gospodarczą w oparciu o umowę franczyzy lub umowę agencji – zakazując im handlu w niedzielę. I to nie jest przypadek – w uzasadnieniu ustawy można przeczytać, że taki zapis został wprowadzony w celu ochrony tych przedsiębiorców, którzy chcą niedzielę traktować jako dzień wolny, a umowa franczyzy lub agencji nakazuje im niedzielną pracę. Rezultatem będzie jednak to, że przedsiębiorca prowadzący osiedlowy sklep pod własnym szyldem będzie mógł stanąć w niedzielę za ladą i handlować, a przedsiębiorca prowadzący obok osiedlowy sklep pod szyldem franczyzy (np. ABC) nie będzie mógł tego zrobić, nawet jeśli będzie chciał konkurować z tym pierwszym.

### **Jak obchodzić zakaz**

Z drugiej strony, projekt zdaje się umożliwiać obchodzenie zakazu handlu i wykonywania innych czynności handlowych w niedzielę poprzez korzystanie z usług osób samozatrudnionych obsługujących klientów za ladą, przy kasie, czy układających towary w oparciu o umowę B2B. Osoby te będą bowiem traktowane wtedy jako przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi wykonującymi we własnym imieniu działalność gospodarczą – nie w oparciu o umowę franczyzy ani agencji.

W końcu, jakkolwiek w uzasadnieniu autorzy projektu zwracają uwagę na to, że nie wystarczy zmienić kodeks pracy – projekt nie wprowadzając żadnych zmian w tym kodeksie doprowadza do sprzeczności prawnej – bo art. 151<sup>9a</sup> par. 3 kodeksu pracy stanowi, że „Praca w niedziele jest dozwolona w placówkach handlowych przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności”, a projekt ustawy tego zapisu nie uchyla. Chyba, że autorzy projektu chcą z jakichś względów celowo zostawić otwartą furtkę do robienia zakupów w niedzielę za kupione wcześniej bony i punkty na kartach podarunkowych – bo zgodnie z definicją handlu z projektu nie jest to handel – nie następuje wymiana dóbr na „środki pieniężne”.

### **Podsumowanie**

Podsumowując – projekt:

- 1) Nie realizuje interesów, w tym deklarowanej „potrzeby posiadania wolnej niedzieli” większości pracowników.
- 2) Nie bierze pod uwagę możliwości zwolnień pracowników w wyniku skrócenia czasu otwarcia sklepów.
- 3) Dyskryminuje w zamierzony sposób różne kategorie pracowników i przedsiębiorców.
- 4) Uderza w interesy konsumentów, ograniczając im możliwość dokonywania zakupów w optymalnym momencie.
- 5) Jest projektem w zamierzeniu realizującym interesy przede wszystkim jednej wybranej grupy – części drobnych sklepikarzy, a przy okazji – części pracowników zatrudnionych w handlu.
- 6) Jest napisany w sposób wyjątkowo niechlujny i może doprowadzić do szeregu najprawdopodobniej niezamierzonych negatywnych zjawisk w sferze e-usług, działalności gastronomicznej, kulturalnej, rozrywkowej oraz umów sprzedaży zawieranych przez osoby prywatne.

Rekomendacja – do kosza.

Jacek Sierpiński