



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES

(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHENSKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/217/16

Warszawa, 29 września 2016 r.

Szanowny Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 września 2016 r. w sprawie obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę uprzejmie informuję, że Związek Powiatów Polskich co do zasady nie wypowiada się w kwestiach światopoglądowych stąd niniejsza, krytyczna opinia o przedłożonym projekcie nie jest równoznaczna z negocjowaniem samej idei ograniczenia handlu w niedzielę. Podkreślamy, że wprowadzenie projektowanych rozwiązań powinno być poprzedzone szczegółową analizą skutków społecznych, w szczególności w zakresie wpływu na rynek pracy oraz finanse publiczne. Zwracamy uwagę na bardzo lakoniczne odniesienie się projektodawców do kwestii spadku zatrudnienia w sektorze handlu. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano jedynie cyt. „ze względu na możliwość handlu w niedzielę przez osoby prowadzące jednoosobowo działalność gospodarczą przewiduje się stworzenie dodatkowych miejsc pracy w formie samozatrudnienia”. Sugestia projektodawców, że wzrost liczby osób samozatrudnionych zniweluje ubytek miejsc pracy świadczy albo o celowym pomijaniu niewygodnych dla projektodawców oczywistych skutków wejścia w życie ustawy, a polegających na spadku zatrudnienia w tym sektorze oraz sektorach pokrewnych, albo o skrajnej nieodpowiedzialności. Konsekwencją zmniejszenia liczby zatrudnionych będzie zwiększenie wydatków w pomocy społecznej, zwiększenie kosztów po stronie instytucji rynku pracy oraz spadek dochodów PIT od osób, które tracą zatrudnienie w związku z wejściem w życie ustawy. Przypominamy w tym miejscu, że wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w połowie stanowią dochód jednostek samorządu terytorialnego, którego ubytku nie zniweluje wzrost sprzedaży w inne niż

niedziela dni tygodnia. Wejście w życie ustawy może być szczególnie dotkliwie w tych regionach kraju, gdzie poza handlem brak jest rozwiniętych innych gałęzi gospodarki.

Druga kwestia jaką pragniemy podnieść to jakość legislacyjna przedłożonego do zaopiniowania projektu. Zdajemy sobie sprawę, że procedowany dokument jest inicjatywą obywatelską, zważywszy jednak, że jest firmowany m.in. przez duże organizacje związkowe, posiadające stosowne zaplecze organizacyjne i prawne, należałoby oczekiwać dokumentu spełniającego chociaż w minimalnym zakresie standardy legislacyjne.

Szczegółowe uwagi do projektu w kolejności chronologicznej przedstawiamy poniżej:

1) tytuł ustawy nie odpowiada jej treści – poza ograniczeniem handlu w niedzielę, w projekcie przewidziano ograniczenia obejmujące Wigilię oraz Wielką Sobotę.

2) art. 1

– pkt 1 Z art. 2 pkt 8 wynika, że przez niedzielę rozumie się niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy. Wydaje się, że właściwszym byłoby wskazanie, że zakaz handlu obejmuje dni wolne od pracy a następnie zdefiniować pojęcie dni wolnych od pracy, w sposób korespondujący z art. Art. 151(9) Kodeksu pracy. Obecnie wskazany zakres przedmiotowy ustawy wprowadza w błąd jej potencjalnych adresatów.

- pkt 2 Wprowadzenie zakazu wykonywania innych czynności sprzedażowych na rzecz handlu poza granicami Polski osłabia konkurencyjność polskiej gospodarki.

- Wątpliwości budzi sposób formułowania przepisu pod względem redakcyjnym.

3) art. 2 ust. 1

- pkt 1 Pojawiają się wątpliwości czy ograniczenie wynikające z ustawy będzie obejmować placówki świadczące usługi, w których sprzedaż towarów i usług ma charakter komplementarny względem działalności podstawowej np. zakłady fryzjerskie czy kosmetyczne. We wprowadzeniu do definicji wskazano, że chodzi o wszelkie obiekty, w których prowadzona jest sprzedaż towarów i wyrobów a formy tej sprzedaży wymienione w dalszej części mają charakter przykładowy (użycie sformułowania „w tym”).

- pkt 2 Takie zdefiniowanie podmiotów świadczących usługi na rzecz handlu może spowodować problem z bieżącym działaniem chociażby centrów magazynowych czy terminali w portach morskich czy lotniskach oraz zakładów działających bezpośrednio przy zakładach produkcyjnych a nie zlokalizowanych w strefach wolnocłowych. Nie jest jasne, czy taka była intencja projektodawców. Po drugie, jeżeli uwzględnić zawartą w pkt 3 definicję innych czynności sprzedażowych może okazać się, że w kolejnym dniu po dniu wolnym od pracy wystąpią problemy z dostępem ludności do niektórych dóbr i usług (np. pieczywa czy nabiału).

- pkt 4 Po słowie zlecenie powinno być dodane „umów o świadczenie usług, do których odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące zlecenia”. Ponadto słowo zatrudniony powinno obejmować także stażystów i praktykantów. Analogiczna uwaga dotyczy punktu 5.

- pkt 5 Wydaje się, że bardziej właściwe byłoby zdefiniowanie pojęcia „wykonywania pracy” a nie zatrudnienia. Zatrudnienie ma charakter stały (mówi się o pozostawaniu w zatrudnieniu), a celem projektodawców jest ograniczenie wykonywania pracy dla osób pozostających w zatrudnieniu z różnych tytułów, w konkretnych dniach w roku, a nie wprowadzenie zakazu zatrudnienia.

- pkt 6 Proponowana przez projektodawców definicja będzie budziła praktyczne problemy w zakresie zdefiniowania początku procesu sprzedaży. Problem będzie dotyczył w szczególności sklepów internetowych, w których czas zamówienia towaru przez klienta nie pokrywa się z terminem przyjęcia zamówienia do realizacji. Trudno wyobrazić sobie aby w dniach wolnych od pracy polskie witryny internetowe nie działały lub uniemożliwiały dodawanie przez klientów zakupów do tzw. „koszyka”. Jeżeli taka była intencja ustawodawcy to jedynym skutkiem takiej regulacji będzie rejestracja sklepów internetowych w innych krajach. Wątpliwości budzi również to czy definicja obejmuje sprzedaż poprzez automaty. Kolejne zastrzeżenia dotyczą sformułowania „wymiana dóbr”. W praktyce będą pojawiać się wątpliwości czy ustawa będzie dopuszczała prowadzenie w niedzielę działalności przez takie obiekty jak restauracje, bary, lodziarnie itp.

- pkt 8 Uwaga zasygnalizowana już wyżej. Należy zdefiniować „dzień wolny od pracy” a nie „niedzielę”.

4) art. 2 ust. 2

Definicja wykonywania innych czynności sprzedażowych nie pokrywa się z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 3.

5) art. 3 ust. 1 i 2

Pojawia się wątpliwość, czy pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę zachowują prawo do wynagrodzenia w związku ze skróconymi godzinami pracy. Nie jest jasne jaka jest relacja projektowanego przepisu z przepisami dotyczącymi wymiaru czasu pracy (art. 130 Kodeksu pracy).

6) art. 3 ust. 4

Przepis powinien brzmieć: „Przepis ust. 1 stosuje się także, jeżeli Wigilia Bożego Narodzenia przypada w niedzielę” - jeżeli celem projektodawców było przyznanie prymatu niedzieli, albo „Jeżeli Wigilia Bożego Narodzenia przypada w niedzielę stosuje się ust. 3” - jeżeli celem ustawodawcy było przyznanie prymatu zasadom handlu w Wigilię. Obecne literalne

brzmienie budzi wątpliwości, zważywszy, że przepisy projektowanej ustawy obejmują zarówno prace w niedzielę jak i w Wigilię Bożego Narodzenia.

7) art. 3 ust. 5

Powołany przepis jest nieprawidłowo sformułowy – literalnie definiuje pojęcie zatrudnienia w niedzielę, tymczasem wydaje się, że celem projektodawców było wprowadzenie zakazu pracy w placówkach handlowych oraz podmiotach świadczących usługi na rzecz handlu. Właściwszym byłoby tutaj posłużenie się brzmieniem przepisu z art. 151(9)a Kodeksu pracy.

8) art. 3 ust. 6

Pracownicy tymczasowi oraz zatrudnieni na zasadach outsourcingu pracowniczego powinni być objęci definicjami z art. 2 pkt 4 i 5.

9) art. 3 ust. 7

Po pierwsze przepis z punktu widzenia legislacyjnego jest zbędny. Art. 3 określa generalne zakazy obejmujące co do zasady wszystkie podmioty prowadzące handel w placówkach handlowych, natomiast art. 4 wyjątki od nich. W tym zakresie wystarczające jest wyłączenie wskazane w art. 4 pkt 7. Ponadto sam przepis budzi wątpliwości skrajnie różnicując sytuację przedsiębiorców. Franchyza pozwala na prowadzenie placówki handlowej według określonego przez franchyzodawcę modelu biznesowego w zamian za określone w umowie opłaty. Z prawnego punktu widzenia mamy jednak do czynienia z samodzielnym podmiotem gospodarczym. Taki model ułatwia pracę zwłaszcza mikroprzedsiębiorcom. Jeżeli celem projektodawców było ograniczenie zjawiska nakładania na franchyzobiorców kar za zamykanie placówek handlowych w niedzielę i święta, problem ten może być rozwiązany poprzez wprowadzenie ustawowego zakazu wprowadzenia tego typu klauzul do umów franchyzowych lub umów o podobnym charakterze.

10) art. 3 ust. 7

Po pierwsze przepis z punktu widzenia legislacyjnego jest zbędny. Art. 3 określa generalne zakazy obejmujące co do zasady wszystkie podmioty prowadzące handel w placówkach handlowych, natomiast art. 4 wyjątki od nich. Jeżeli celem ustawodawcy było objęcie jej zakresem osób prowadzących handel obwoźny czy obnośny to winno być to ujęte albo w art. 2 ust. 1 pkt 1 (w definicji placówki handlowej) albo w art. 3 w ust. 1 i 3, wskazującym w jakim zakresie handel jest zakazany.

11) art. 4 ust. 1:

- wątpliwości budzi redakcja wprowadzenia do wyliczenia. Sugerujemy zmianę zapisu na „Zakazy, o których mowa w art. 3 nie obejmują handlu oraz wykonywania innych czynności sprzedażowych:”.

- pkt 7 Wydaje się, że prawo prowadzenia handlu winny mieć również osoby współpracujące z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność w rozumieniu art. 8 ust. 11 ustawy o ubezpieczeniach społecznych. W tym punkcie ponawiamy również uwagę dotyczącą ograniczeń dla franczyzobiorców.

- pkt 9 Poza stacjami samoobsługowymi prawdopodobnie nie będzie placówek handlowych spełniających wskazane kryterium.

- pkt 10 Limit 80 m kw jest bardzo niski w odniesieniu do stacji paliw zlokalizowanych przy drogach, wojewódzkich, krajowych czy ekspresowych. Problem mogą mieć również stacje paliw zlokalizowane przy drogach niższej kategorii położone bezpośrednio za zjazdami z autostrad. Osoby podróżujące powinny mieć pewność co do tego, że w trakcie podróży będą miały zagwarantowaną możliwość zatankowania pojazdu.

- pkt 12 Z powołanego przepisu nie wynika wprost czy kiosk ma być samodzielną budowlą w rozumieniu Prawa budowlanego. Jeżeli tak, znowu mamy do czynienia z nieuzasadnionym różnicowaniem przedsiębiorców (np. prowadzących działalność w otwartym pasażu handlowym). Zwracamy uwagę, że podobnego wymogu nie postawiono w pkt 13.

- pkt 15 Powołany przepis winien obejmować również inne zakłady zapewniające całonocny pobyt dla ludności np. domy pomocy społecznej. Ponadto po słowie wypoczynku winno być dodane – sportu i rekreacji. Zwracamy również uwagę, że żaden z przepisów projektu nie przewiduje możliwości prowadzenia działalności handlowej poza siedzibą zakładu pomimo tego, że będzie ona związana z obsługą imprez o charakterze kulturalnym, rozrywkowym czy związanych z wypoczynkiem (festyny, koncerty, odpusty).

- pkt 16 – ograniczenie powierzchni placówek handlowych do 25 m² w obiektach obsługujących pasażerów wydaje się nieuzasadnione i nieprzystające do potrzeb społecznych.

12) art. 4 ust. 7.

Powołany przepis jest zbędny. Ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie wprost wskazuje w jakich warunkach i na jakich zasadach tego rodzaju umowy mogą być zawierane.

13) art. 5

Zamiast „podmiotach działających na rzecz handlu” winno być „podmiotach świadczących usługi na rzecz handlu”. Ponadto przepis ustanawia dodatkowy warunek – zgody zatrudnionego, który będzie warunkował możliwość skorzystania z wyłączenia zakazu, o którym mowa w art. 4, co wydaje się zbyt daleko idącym rozwiązaniem. Jedynym skutkiem tak obowiązującego przepisu będzie wymuszanie na zatrudnionych zgody na wykonywanie pracy.

14) art. 6

Literalne brzmienie projektowanego przepisu wskazuje, że obejmuje on również zatrudnionych oraz konsumentów cyt. „kto dopuszcza się handlu”.

15) art. 7

W dobie działań na rzecz poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców mamy do czynienia z przepisem, w którym proponuje się nałożenie kolejnych obowiązków o charakterze informacyjno-sprawozdawczym. Zwracamy uwagę, że nie wiadomo jak ma zachować się przedsiębiorca, który skorzysta z wyłączenia wskazanego w art. 4 ust. 1 pkt 12, 13 i 17 kiedy w kolejnym miesiącu następującym po okresie sprawozdawczym okaże się, że limit minimalnego obrotu nie został przekroczony.

16) art. 8

Delegacja do wydania rozporządzenia nie spełnia standardów konstytucyjnych. Zgodnie z art. 92 ust. 1 zd. drugie Konstytucji RP upoważnienie powinno określać min. wytyczne dotyczące treści aktu.

17) art. 8

2-tygodniowe vacatio legis jest zbyt krótkie. W szczególności w tak krótkim czasie nie będzie możliwe chociażby wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 7. Należałoby rozważyć stopniowe wprowadzenie ewentualnych zmian legislacyjnych, co pozwoliłoby wszystkim podmiotom przygotować się do wdrożenia przepisów w życie oraz rozłożyłoby w czasie ewentualne negatywne skutki dla gospodarki.

18) w projekcie brakuje propozycji stosownych zmian w Kodeksie pracy w zakresie pracy w dni wolne od pracy.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich



Ludwik Węgrzyn