



SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS  
L.dz. DS. 1120. 480. 2021  
Data wpływu 06. 08. 2021

**Do druku nr 1446**

BIURO ANALIZ SEJMOWYCH  
KANCELARII SEJMU

BAS-WAPM-1878/21

Warszawa, 6 sierpnia 2021 r.

Pani Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Śniadek)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2021 r. poz. 483) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy zmierza do znowelizowania ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni<sup>1</sup>. Proponowane zmiany przewidują, że:

- zmodyfikowany zostanie zakres wyłączeń spod zakazu handlu (usunięcie wyłączeń dotyczących placówek handlowych, w których przeważająca działalność polega na handlu wyrobami tytoniowymi; uwarunkowanie wyłączenia placówek pocztowych od pocztowego charakteru przeważającej działalności placówki; usunięcie handlu w centrach pierwszej sprzedaży ryb z wykazu wyłączeń; poszerzenie wyłączeń o handel w placówkach handlowych prowadzących handel materiałami eksploatacyjnymi do maszyn rolniczych lub materiałami używanymi w trakcie bieżącej pracy maszyn rolniczych oraz narzędziami do wymiany części zamiennych w maszynach rolniczych (w okresie od 1 czerwca do 30 września każdego roku kalendarzowego) oraz w placówkach handlowych, w których jest prowadzony wyłącznie skup produktów pochodzenia rolniczego);
- ustawowe pojęcie „przeważająca działalność” ma oznaczać rodzaj przeważającej działalności wskazany we wniosku o wpis do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, jeżeli działalność ta przynosi co najmniej 50% miesięcznego przychodu ze sprzedaży, uzyskanego w miesiącu poprzedzającym miesiąc, w którym jest prowadzony handel lub są wykonywane czynności związane z handlem;

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L.dz. SP. 137. 080. 217. 6. 2021  
Data wpływu 06. 08. 21r.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 936.

- przedsiębiorca będący osobą fizyczną prowadzący handel wyłącznie osobiście, we własnym imieniu i na własny rachunek, ma móc korzystać z nieodpłatnej pomocy określonych członków rodziny;
- placówki handlowe korzystające z określonych rodzajów wyłączeń spod zakazu handlu w niedziele będą obowiązane do prowadzenia ewidencji miesięcznego przychodu ze sprzedaży;
- karze podlegać będzie powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem po godzinie 14.00 w dniu 24 grudnia lub w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy, a także brak prowadzenia rzetelnej ewidencji miesięcznego przychodu placówki.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## 2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1 Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy<sup>2</sup> państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby każdy pracownik był uprawniony, w okresie siedmiodniowym, do minimalnego nieprzerwanego okresu odpoczynku w wymiarze 24 godzin oraz do odpoczynku dobowego w wymiarze 11 godzin. Dyrektywa ta nie reguluje bezpośrednio problematyki pracy w niedziele i w święta, nie obejmuje więc materii opiniowanego projektu ustawy.

2.2 Artykuł 34 TfUE dotyczy swobody przepływu towarów i zakazuje państwom członkowskim wprowadzania ograniczeń ilościowych w przywozie i ustalania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Zakazane na tej podstawie ograniczenia ilościowe obejmują kwoty, kontyngenty i wszelkiego rodzaju środki ustalające ilościową barierę w swobodnym przepływie towarów pochodzących z państw członkowskich i towarów pochodzących z państw trzecich, które znajdują się w swobodnym obrocie w państwach członkowskich. Natomiast pojęcie środka o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym, istotne z punktu widzenia opiniowanej materii, zostało zdefiniowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE, Trybunał). TSUE orzekł, że stanowią je wszelkie środki mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudniać wewnątrzspółnotową wymianę handlową (formuła *Dassonville*)<sup>3</sup>. W późniejszym orzecznictwie TSUE wyjaśnił, że ówczesny art. 28 TWE (obecnie art. 34 TfUE) zmierza do usuwania wszelkich utrudnień, bezpośrednich czy pośrednich, rzeczywistych czy potencjalnych, w handlu wewnątrzspółnotowym<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 299, 18.11.2003, s. 9.

<sup>3</sup> Wyrok TSUE z 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 *Dassonville*, pkt 5.

<sup>4</sup> Wyrok TSUE z 12 czerwca 2003 r., w sprawie C-112/00 *Schmidberger*, pkt 56.

Zakres stosowania formuły *Dassonville* uległ zawężeniu w związku z wyrokiem w sprawie C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard*<sup>5</sup>, w którym TSUE dokonał rozróżnienia pomiędzy, z jednej strony, przepisami dotyczącymi towarów i ich właściwości, takich jak np. forma, rozmiar, waga, skład, etykietowanie i pakowanie oraz, z drugiej strony, przepisami dotyczącymi niektórych sposobów sprzedaży towarów.

W sprawie tej TSUE orzekł, że przepisy dotyczące niektórych sposobów sprzedaży towarów nie stanowią środków o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym, pod warunkiem, że obowiązują one wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terytorium krajowym i dotyczą w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, obrotu produktami krajowymi i produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich (formuła *Keck*)<sup>6</sup>. Oznacza to, że przepisy dotyczące sposobów sprzedaży, w tym ograniczające handel, nie są objęte zakresem stosowania art. 34 TfUE, pod warunkiem, że spełniają one ustalone w formule *Keck* przesłanki uniwersalności i neutralności. Przesłanka uniwersalności oznacza, że przepisy te powinny w równym stopniu dotyczyć przedsiębiorców krajowych i zagranicznych i nie dyskryminować przedsiębiorców ze względu na pochodzenie (przynależność). Natomiast przesłanka neutralności zakłada, że przepisy dotyczące sposobów sprzedaży powinny tak samo, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, wpływać na sprzedaż produktów krajowych i importowanych oraz nie ograniczać sprzedaży towarów importowanych, w porównaniu do sprzedaży produktów krajowych<sup>7</sup>. To stanowisko znalazło potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie TSUE, gdzie Trybunał stwierdził wprost, iż art. 34 TfUE nie ma zastosowania do przepisów krajowych w zakresie zamykania sklepów<sup>8</sup>.

W odniesieniu do art. 49 TfUE dotyczącego swobody przedsiębiorczości, a także art. 56 TfUE i art. 57 TfUE dotyczących swobodnego świadczenia usług TSUE uznał, że wprowadzenie zakazu handlu w określone dni miałoby zbyt niepewny i odległy wpływ na korzystanie z tych swobód, aby można było mówić o ich ograniczeniu<sup>9</sup> albo wręcz uznał, że taka regulacja nie jest objęta wymienionymi postanowieniami Traktatu<sup>10</sup>. Stanowisko Trybunału nie jest tu więc całkowicie konsekwentne, jeżeli chodzi o to, czy przepisy krajowe dotyczące handlu niedzielnego są w ogóle objęte traktatowymi postanowieniami dotyczącymi swobód rynku wewnętrznego, czy nie. Wydaje się jednak, że

<sup>5</sup> Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 1993 r. w połączonych sprawach C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard*.

<sup>6</sup> *Keck i Mithouard*, pkt 16.

<sup>7</sup> D. Kiedrowska, *Formuła Keck w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, EPS 2006, nr 3, s. 41-46.

<sup>8</sup> Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie C-483/12 *Pelckmans Turnhout*, pkt 24.

<sup>9</sup> Wyrok TSUE z dnia 20 czerwca 1996 w sprawach połączonych C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 i C-332/94 *Semeraro Casa Uno*, pkt 32.

<sup>10</sup> Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie C-483/12 *Pelckmans Turnhout*, pkt 25.

sytuację należy ocenić w świetle najbardziej aktualnego z przywołanych wyroków<sup>11</sup> i uznać, że regulacje krajowe dotyczące tego zagadnienia nie są – z uwzględnieniem wskazanych wyżej warunków – objęte prawem UE.

### **3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

W projekcie nie zawarto przepisów odmiennie traktujących przedsiębiorców krajowych i zagranicznych, ani przepisów odmiennie traktujących towary krajowe i zagraniczne. Projekt spełnia więc przesłanki uniwersalności i neutralności i jako taki nie jest objęty prawem UE.


### **4. Konkluzja**

Przepisy poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni nie są objęte prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marek Jaśkowski  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Wicedyrektor  
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

---

<sup>11</sup> Tj. C-483/12 Pelckmans Turnhout.

Warszawa, 6 sierpnia 2021 r.

BAS-WAPM-1879/21

Pani Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Śniadek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy zmierza do znowelizowania ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni<sup>1</sup>. Proponowane zmiany przewidują, że:

- zmodyfikowany zostanie zakres wyłączeń spod zakazu handlu (usunięcie wyłączeń dotyczących placówek handlowych, w których przeważająca działalność polega na handlu wyrobami tytoniowymi; uwarunkowanie wyłączenia placówek pocztowych od pocztowego charakteru przeważającej działalności placówki; usunięcie handlu w centrach pierwszej sprzedaży ryb z wykazu wyłączeń; poszerzenie wyłączeń o handel w placówkach handlowych prowadzących handel materiałami eksploatacyjnymi do maszyn rolniczych lub materiałami używanymi w trakcie bieżącej pracy maszyn rolniczych oraz narzędziami do wymiany części zamiennych w maszynach rolniczych (w okresie od 1 czerwca do 30 września każdego roku kalendarzowego) oraz w placówkach handlowych, w których jest prowadzony wyłącznie skup produktów pochodzenia rolniczego);
- ustawowe pojęcie „przeważająca działalność” ma oznaczać rodzaj przeważającej działalności wskazany we wniosku o wpis do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, jeżeli działalność ta przynosi co najmniej 50% miesięcznego przychodu ze sprzedaży, uzyskanego w miesiącu poprzedzającym miesiąc, w którym jest prowadzony handel lub są wykonywane czynności związane z handlem;
- przedsiębiorca będący osobą fizyczną prowadzący handel wyłącznie osobiście, we własnym imieniu i na własny rachunek, ma móc korzystać z nieodpłatnej pomocy określonych członków rodziny;

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-15P. 020. 267. 2021

Data wpływu 06. 08. 2021

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 936.

- placówki handlowe korzystające z określonych rodzajów wyłączeń spod zakazu handlu w niedziele będą obowiązane do prowadzenia ewidencji miesięcznego przychodu ze sprzedaży;
- karze podlegać będzie powierzenie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem po godzinie 14.00 w dniu 24 grudnia lub w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy, a także brak prowadzenia rzetelnej ewidencji miesięcznego przychodu placówki.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:  
Marek Jaśkowski  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Wicedyrektor  
Biura Analiz Sejmowych  
*Sobolewski*  
Przemysław Sobolewski