

ROBERT GWIAZDOWSKI

# ZAKAZ HANDLU W NIEDZIELE

---

MEMORANDUM

---



Związek Przedsiębiorców i Pracodawców  
[www.zpp.net.pl](http://www.zpp.net.pl)

WARSZAWA, GRUDZIEŃ 2018

## SPIS TREŚCI

<b>GŁÓWNE WNIOSKI .....</b>	<b>3</b>
<b>REKOMENDACJA.....</b>	<b>4</b>
<b>UZASADNIENIE .....</b>	<b>5</b>
A. UWAGI WSTĘPNE .....	5
B. ZNACZENIE HANDLU DLA GOSPODARKI POLSKI .....	5
1. Uwagi ogólne.....	5
2. Rozwój i znaczenie handlu w Polsce.....	6
3. Franczyza jedną z popularniejszych form prowadzenia działalności handlowej .....	10
4. Próby regulacji.....	12
C. BRAK OCENY SKUTKÓW REGULACJI .....	12
D. WPROWADZONE I PROPONOWANE INSTRUMENTY PRAWNE OGRANICZANIA HANDLU W ŚWIETLE DEKLAROWANYCH CELÓW Z PUNKTU WIDZENIA ZASAD OPTYMALNOŚCI. ....	14
E. UWIDACZNIAJĄCE SIĘ JUŻ SKUTKI USTAWY .....	17
F. PODSUMOWANIE .....	19
G. KONKLUZJA I REKOMENDACJA .....	23

### GŁÓWNE WNIOSKI

1. Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 roku o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni („Ustawa”) została wprowadzona w trybie ekspresowym bez rzetelnej Oceny Skutków Regulacji („OSR”).
2. Nowelizacja ustawy procedowana jest jeszcze szybciej - nie tylko bez OSR, ale ze świadomym i celowym pominięciem sejmowej Komisji Gospodarki.
3. Dane wskazują, że ustawa najbardziej negatywnie wpłynęła na małe i średnie polskie przedsiębiorstwa handlowe.
4. Ustawa miała chronić interesy małych polskich firm, a tymczasem jej beneficjentem stały się międzynarodowe dyskonty, które mogą sobie pozwolić na ogromne kampanie promocyjne i reklamowe kształtujące zmiany zakupowe Polaków.
5. W efekcie działania ustawy mały polski przedsiębiorca nie tylko traci na zakazie handlu w niedziele, ale osiąga również mniejsze obroty w piątki i soboty.
6. Rząd musi się zdecydować co chce osiągnąć - czy zagwarantować pracownikom wolne niedziele, czy po prostu ograniczyć handel. To pierwsze można osiągnąć poprzez zmianę kodeksu pracy. Można zagwarantować wszystkim pracownikom, bez względu na branżę w których pracują, dwie lub nawet trzy wolne niedziele w miesiącu. Można ich też lepiej wynagradzać za pracę w tym czasie. Jeśli zaś chodzi o ograniczenie handlu to ustawa powinna dotyczyć wszystkich - także koncernów paliwowych, które w niedziele zwiększają sprzedaż na swoich stacjach benzynowych.
7. Handel stanowi 20 proc. polskiego PKB i w obliczu pierwszych sygnałów nadchodzącej światowej dekoniunktury gospodarczej należałoby ten handel rozwijać, a nie go ograniczać - szczególnie w obszarze działania małych i średnich przedsiębiorstw (w trakcie poprzedniego kryzysu to właśnie dzięki MSP dotknął on Polski w najmniejszym stopniu).
8. Zamiast koncentrować się na skutkach gospodarczych obowiązującej ustawy, inicjatorzy jej nowelizacji koncentrują się na definiowaniu kto jest, a kto nie jest rodziną właściciela sklepu.
9. Nowelizacja ustawy dzieli przedsiębiorców na lepszych i gorszych. Jedni - jak stacje benzynowe - mogą powiększać swoją przestrzeń handlową, a inni – małe, rodzinne sklepy - doświadczają coraz dalszych ograniczeń powodujących znaczący spadek przychodów.
10. Szczególnie zdumiewająca jest próba wykluczenia z kręgu przedsiębiorców franczyzobiorców. Jest ona samoistnym dowodem całkowitego braku zrozumienia, jak funkcjonuje handel. Każdy żeby rozpocząć działalność gospodarczą potrzebuje kapitału, może on pochodzić albo od franczyzodawcy albo z banku. Mało kto ma tak dużo oszczędności, żeby móc rozpocząć działalność handlową bez wsparcia.

## REKOMENDACJA

---

### REKOMENDACJA

Najlepszym rozwiązaniem byłoby wstrzymanie prac legislacyjnych do czasu sporządzenia rzetelnego OSR *ex post* obowiązującej już ustawy. Można to zrobić nie wcześniej niż po roku funkcjonowania regulacji – tak, aby można było porównywać miarodajne dane rok do roku i miesiąc do miesiąca, aby ustawodawca miał pełną świadomość konsekwencji wprowadzanych przez siebie regulacji.

## UZASADNIENIE

### A. UWAGI WSTĘPNE

Gospodarka to system naczyń połączonych. Wszelkie zjawiska zachodzą w niej w warunkach niepewności, które analizowali Keneth Arrow i Daniel Kahneman, przy niepełnej informacji, często w warunkach jej asymetrii, którą analizował George Akerlof. Tworzy to zjawisko okrężnej przyczynowości, o której pisał Gunnar Myrdal - czyli współzależności zjawisk ekonomicznych, społecznych i instytucjonalnych<sup>1</sup>. Zgodnie z jej podstawowym założeniem łańcuch przyczynowo-skutkowy różnych wydarzeń jest spięty w koło, co upodabnia go do cybernetycznych lub biologicznych modeli sprzężeń zwrotnych, które powodują, że jakaś sytuacja lub zdarzenie może być zarazem przyczyną samej siebie. Taki układ okrężny nie może być istotnie zmieniony przy pomocy punktowych reform jednoczynnikowych, których wprowadzenie może doprowadzić do kumulacji innych elementów negatywnych wpływających zwrotnie na siebie.

Z trzech źródeł bogactwa narodów o których pisał Adam Smith: ziemi i jej zasobów (renta gruntowa), kapitału finansowego i kapitału ludzkiego najważniejsza jest praca „żywa” - czyli kapitał ludzki. Ziemia pozostawiona odłogiem nie tworzy wartości dodanej. Podobnie kapitał finansowy - czy to odłożony w banku, czy „zakopany w ogródku”. To dzięki pracy następuje połączenie tych czynników i tworzy się bogactwo. Między pracą a pozostałymi czynnikami wytwórczymi zachodzą różne relacje ilościowe i uwarunkowania jakościowe, które - zgodnie z teorią okrężnej przyczynowości - trzeba brać pod uwagę dokonując jakiegokolwiek regulacji, zwracając przy tym uwagę na specyfikę sektora, którego regulacja dotyczy.

Szczególna jest specyfika sektora handlowego. Odegrał on wyjątkową rolę w rozwoju ludzkości. Korzyści z działalności handlowej dostrzegano już w starożytności, o czym świadczą pisma Platona, zdaniem którego „handel jest dobroczyńcą ludności, ponieważ „przekształca niedopasowane i nierówno uformowane posiadanie dowolnych towarów na dopasowane i odpowiednio uformowane”.

Regulacje dotyczące tego sektora muszą być poddawane wyjątkowo wnikliwej analizie.

### B. ZNACZENIE HANDLU DLA GOSPODARKI POLSKI

#### 1. Uwagi ogólne

Spełniając funkcje pośrednika, handel zwalnia producenta od poszukiwania nabywcy w ten sposób oszczędzając jego czas. Kondycja handlu wpływa bezpośrednio nie tylko na stopień zaspokojenia potrzeb nabywców, ale również na producentów, w sprzedaży wyrobów których pośredniczy. Można zatem powiedzieć, że wpływa ona na całą gospodarkę.

<sup>1</sup> Warto odnotować, że z Myrdalem, który był szwedzkim socjalistą, współdzielił wówczas tę nagrodę Friedrich Hayek - jeden najwybitniejszych przedstawicieli neoliberalnej Szkoły Austriackiej w ekonomii.

## UZASADNIENIE

---

„Funkcja handlu realizowana na rzecz nabywców polega na tworzeniu pożądaných przez nich warunków nabywania towarów. Natomiast w odniesieniu do wytwórców, funkcja handlu sprowadza się do zapewnienia im odpowiedniego poziomu obsługi”<sup>2</sup>.

**Zgodnie z obowiązującym paradygmatem ekonomicznym, wiodąca jest funkcja pierwsza, gdyż to konsumenci decydują o wielkości popytu, a co za tym idzie o kondycji całej gospodarki. Utrudnienia dla konsumentów - choćby w postaci braku możliwości robienia zakupów w najbardziej odpowiadającym im do tego czasie - są sprzeczne z tym paradygmatem.**

W handlu fundamentalne znaczenie odgrywa konkurencja cenowa. Obniżanie kosztów usługi handlowej, przy jednoczesnym zapewnieniu satysfakcjonującego jej poziomu dla konsumentów, zwiększa konkurencyjność wytwórców. Zwiększanie produktywności handlu przyczynia się więc do wzrostu konkurencyjności całej gospodarki.

To obniżanie ceny stworzyło możliwość wchodzenia na rynek nowych, a dziś już dominujących form sprzedaży - nawet pomimo niskiego pierwotnie poziomu świadczonych usług. David Glass, który zobaczył jeden z pierwszych sklepów Wal-Mart-u, największej dziś firmy handlowej na świecie, spisał tę firmę na straty z powodu panującego bałaganu. Sklep ten, znajdujący się w Harrison, o powierzchni około 1200 m<sup>2</sup>, wysoki na 2.40 m, z betonową podłogą „zawalony” był beładnie rozrzuconym towarem. Ale wszystko w nim było o 20 proc. tańsze niż w konkurencyjnym sklepie z terakotą na podłodze, eleganckim wyposażeniem i wyglądem. To niższe ceny przyciągnęły doń klientów<sup>3</sup>. Aktualnie w walce o klienta kluczowymi wartościami stają się wygoda i szybkość zakupu.

**Restrykcje prawne i administracyjne zwiększające koszty usług handlowych i pogarszające wygodę oraz szybkość zakupów przez wzrost kolejek w dni handlowe, z uwagi na wprowadzenie dni niehandlowych, przyczyniają się zatem do zmniejszenia konkurencyjności całej gospodarki.**

## 2. Rozwój i znaczenie handlu w Polsce

We współczesnej Polsce znaczenie sektora handlu detalicznego i hurtowego - który jest kluczowy dla rozwoju handlu detalicznego - jest szczególnie duże i historycznie uwarunkowane.

Splot czynników o charakterze historycznym (zniszczenia z okresu II Wojny Światowej), politycznym (zależność od Związku Radzieckiego) oraz ekonomicznym (model gospodarki centralnie planowanej) doprowadził do sytuacji, w której Polska pod koniec lat 80. XX w. była jednym z najbiedniejszych krajów Europy. W latach 1945-1989 rządzący wówczas komuniści postawili na rozwój przemysłu ciężkiego, a po wygraniu „bitwy o handel”

---

<sup>2</sup> F. Misiąg, *Makroekonomiczne funkcje handlu w transformowanej gospodarce IRWiK*, Warszawa 2002, s. 10.

<sup>3</sup> S. Walton, *J. Huey Sam Walton Made in America*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 1994, s.47.

## UZASADNIENIE

przez Hilarego Minca<sup>4</sup> jej celem było zniszczenie sektora prywatnego, który realizował jakoby „nadmierne zyski”. Instrumentami były ustawy z 2 czerwca 1947 roku: w sprawie zwalczania drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym, o obywatelskich komisjach podatkowych i lustratorach społecznych; o zezwoleniach na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i budowlanych. Ustawy te doprowadziły do zniszczenia większości przedsiębiorstw handlowych. Liczba sklepów w latach 1947- 1949 spadła z ponad 134 tys. do poniżej 78 tys. **Ustawowa regulacja handlu przy pomocy ustaw skończyła się fatalnie - także dla samych jej inicjatorów.** Tak zwane „braki w zaopatrzeniu sklepów”, szczególnie w żywność, wynikały nie tylko z braku towarów, ale z regulacji prawnych wykluczających możliwość handlu. Te „braki w zaopatrzeniu” były jednym z głównych powodów niechęci społeczeństwa do władzy komunistycznej. Kolejne strajki robotnicze wybuchły z powodu niedostępności podstawowych dóbr konsumpcyjnych. Dlatego istotą polskiej transformacji ekonomicznej po 1989 roku był rozwój handlu. Koszt polityczny i społeczny zmiany systemu gospodarczego był dość wysoki, ale ponosiliśmy go szybko i dlatego stosunkowo mniej boleśnie, niż to miało miejsce w innych krajach postkomunistycznych. W kilka zaledwie lat doszliśmy do gospodarki opartej o silny rynek wewnętrzny i nowoczesny handel.

Transformacja handlu doskonale obrazuje przemiany, które nastąpiły w tym okresie. Po 1989 roku, poprzez rozwój targowisk oraz niewielkich sklepów, sektor ten był wręcz synonimem odradzającej się przedsiębiorczości. Przed rozpoczęciem intensywnych zmian prorynkowych w Polsce funkcjonowało 227 tys. punktów sprzedaży detalicznej, w tym 125,8 tys. sklepów. W 1990 roku liczba punktów sprzedaży detalicznej wzrosła (w porównaniu z poprzednim rokiem) o ponad 88 proc., w tym liczba sklepów o 56 proc., a liczba pozostałych punktów sprzedaży detalicznej o 138 proc. W kolejnych latach następował dalszy szybki wzrost liczby placówek handlowych. Tendencja ta utrzymywała się do 1995 roku, kiedy to po raz pierwszy odnotowano spadek liczby sklepów z 300 tys. do 285 tys., przy jednoczesnym dalszym wzroście liczby punktów sprzedaży detalicznej. W rezultacie następowała poprawa wskaźnika nasycenia siecią detaliczną. O ile w 1989 roku na jedną placówkę sprzedaży detalicznej przypadały 152 osoby (w tym na jeden sklep 250 osób), to w 1995 roku wskaźniki te wynosiły odpowiedni 43 osoby i 91 osób. Były to jednak sklepy małe o średniej powierzchni sprzedażowej poniżej 50 m<sup>2</sup>.

W późniejszych latach sektor handlu detalicznego doświadczył ekspansji kapitału zagranicznego. Wzrastająca innowacyjność sektora jest efektem pojawienia się konkurencji na rynku, transferze nowych praktyk zarządzania oraz wzrastającej siły nabywczej społeczeństwa, co umożliwia szybki zwrot zainwestowanego kapitału.

Liberalizacja przepisów o działalności gospodarczej i prawa spółdzielczego, a także wprowadzanie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, umożliwiło prywatyzację istniejących sklepów. Dodatkowym czynnikiem ułatwiającym wejście na rynek

<sup>4</sup> W latach 1945-1956 Minister przemysłu i handlu, przewodniczący Komisji Planowania Gospodarczego, I zastępca Prezesa Rady Ministrów.

<sup>5</sup> J. Bazarnik, K.P. Wojdacki, *Tendencje rozwojowe handlu detalicznego w Polsce, [w:] Warunki funkcjonowania i rozwoju handlu w Polsce, red. A. Szromnik, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1998.*

## UZASADNIENIE

---

nowych podmiotów w sektorze handlu były niskie nakłady kapitałowe oraz niewielkie wymagania w zakresie wiedzy i umiejętności personelu, przy jednoczesnym niedorozwoju sieci handlowej oraz powszechnej euforii zakupowej społeczeństwa. W efekcie liczba sklepów wzrosła prawie dwukrotnie w latach 1988 – 1995, osiągając poziom 425,6 tys. punktów handlowych, a następnie w 1998 roku poziom 451,7 tys. punktów handlowych. Od tego momentu można zaobserwować spadek ilości sklepów, przy jednoczesnym zwiększeniu ich powierzchni.

Przy populacji przekraczającej 37 milionów, Polska jest bardzo ważnym rynkiem dla branży detalicznej w Europie. Tylko w latach 2012-2017 średnioroczny wzrost sprzedaży detalicznej wyniósł w Polsce 3,2 proc. Polepszające się warunki życia, wyższe dochody netto i powrót inflacji poskutkowały wyjątkowo dobrymi wynikami w handlu w 2017 roku.

W roku 2016 odnotowaliśmy deflację rzędu 0,7 proc. W roku 2017 do Polski powróciła inflacja na poziomie 2,5 proc. Głównym motorem inflacji były zwiększające się ceny jedzenia i paliw. Prywatną konsumpcję zwiększył też program 500+. Dodatkowym powodem wzrostu prywatnej konsumpcji jest niska stopa bezrobocia - 4,9 proc. Dobre dane z 2017 roku były istotnym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem restrykcji w handlu detalicznym. Jednak koniunktura nigdy nie trwa wiecznie.

Handel sklepowy odpowiada za 93 proc. całej sprzedaży detalicznej - pozasklepowy jedynie za 7 proc. Ponad połowę całej sklepowej sprzedaży detalicznej (dokładnie 58 proc.) stanowi sprzedaż artykułów spożywczych. W handlu spożywczym najwyższy wzrost odnotowują nowoczesne formaty, jak dyskonty czy sklepy typu convenience. Według danych Euromonitor International wartościowy udział nowoczesnej sprzedaży artykułów spożywczych zwiększył się w Polsce z 70 proc. w 2012 roku do 80 proc. w 2017 roku. **Następuje spadek ilości tradycyjnych sklepów spożywczych. Pomimo to rynek tradycyjnych sprzedawców artykułów spożywczych przeważa wciąż, jeżeli chodzi o ilość punktów sprzedaży, obejmując w 2017 roku 66 proc. całości.** Według przewidywań Euromonitor International, w 2022 roku udział nowoczesnego handlu detalicznego osiągnie w Polsce 84 proc. całości sprzedaży detalicznej jedzenia, w porównaniu do 72 proc. w całej Europie Wschodniej. **Restrykcje handlowe procesu spadku znaczenia małych sklepów nie powstrzymują, a być może go nawet przyspieszają, zostawiając małym przedsiębiorcom mniej czasu na przystosowanie się do nieuchronnych zmian.**

W 2017 roku udział handlu w PKB Polski wyniósł około 20 proc., z czego 18,1 proc. stanowiła wartość sprzedaży w centrach handlowych. W latach 2012-2017 średnie nasycenie powierzchnią centrów handlowych różnego typu wzrosło z poziomu 239 m<sup>2</sup> powierzchni najmu na 1 tys. mieszkańców do 306 m<sup>2</sup> powierzchni najmu na 1 tys. mieszkańców (wzrost o 28 proc.). Nasycenie powierzchnią handlową w Polsce jest więc porównywalne do rynku czeskiego (280), słowackiego (264) czy włoskiego (267). Na koniec 2017 roku w sektorze handlowym było zatrudnionych 22,8 proc. pracujących Polaków. Był on drugim sektorem, po przemyśle, pod względem wielkości zatrudnienia.



## UZASADNIENIE

---

Z 4 milionów zarejestrowanych firm, prawie 3 miliony stanowią przedsiębiorstwa usługowe (76 proc.), a handlowe – ponad 37 proc. ogólnej liczby wszystkich zarejestrowanych. **W porównaniu do średniej dla krajów Unii, Polska charakteryzuje się znacznie większą liczbą przedsiębiorstw handlowych, co szczególnie widać w sektorze „Misi” - czyli przedsiębiorstw małych i średnich.** Działalność handlową prowadzi prawie 75 proc. z nich. W przedsiębiorstwach handlowych zatrudniających powyżej 9 osób oficjalnie pracuje prawie 600 tys. osób. Dane statystyczne GUS nie pokazują jednak, ile osób pracuje w jeszcze mniejszych przedsiębiorstwach i ile pracuje „na czarno”.

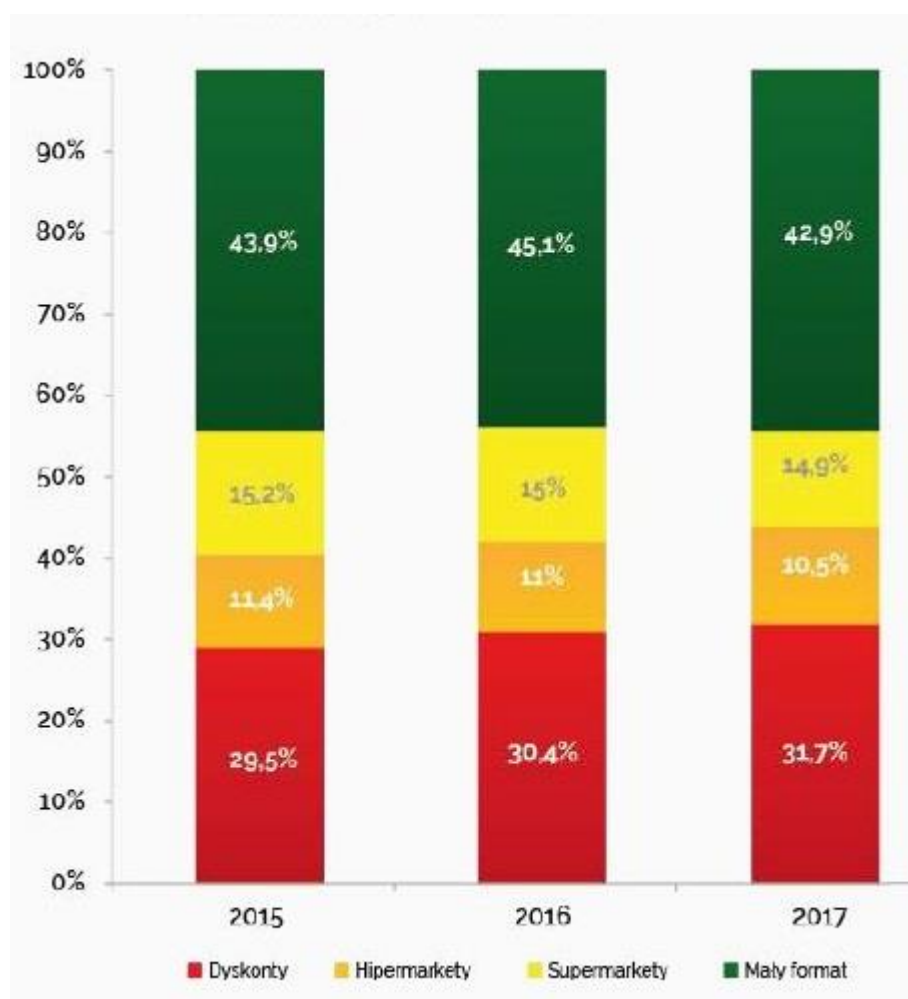
Znamienne jest porównanie handlu artykułami rolno-spożywczymi: dziś do tego sprzed trzech dekad. Onegdaj zakupy robiło się „na kartki” lub „od baby” ze wsi. Dziś sam rynek FMCG (produkty szybkoobrotujące - z ang. „*fast-moving consumer goods*”) wart jest ponad 200 mld zł. Co istotne, 80 proc. ze sprzedawanych na tym rynku produktów wytwarzanych jest w Polsce. Rynek FMCG, ze względu na swoją specyfikę, jest jednym z najbardziej dynamicznych i odpornych na finansowe kryzysy. W trudniejszych czasach klienci mogą oszczędzać na różnych wydatkach, ale z kupowania żywności czy środków czystości zrezygnować najtrudniej. Zmiany na nim winny więc być uważnie obserwowane i analizowane.

Wartość rynku produktów FMCG w Polsce wzrosła w 2017 roku o 4,3 proc. w porównaniu z rokiem 2016 i wynosi ponad 206 mld zł, z czego 179,7 mld zł wydanych zostało na żywność oraz używki, na chemię domową przypadło 7,4 mld zł, a na artykuły kosmetyczne i higienę osobistą 19,2 mld zł.

W ciągu ostatniej dekady doszło do stopniowego wyrównywania się udziału w rynku dwóch kanałów sprzedaży detalicznej produktów FMCG - kanału wielkoformatowego i tradycyjnego. Całkowity udział wartości sklepów wielkoformatowych (supermarkety, hipermarkety i dyskonty) wyniósł w roku 2017 około 57 proc., a sklepów małoformatowych około 43 proc. Najszybciej malejącą grupą sklepów małoformatowych są małe sklepy spożywcze o powierzchni do 40 m<sup>2</sup>, co przełożyło się na spadek sprzedaży w tej grupie sklepów o 4,9 proc. w porównaniu do roku 2016. Spadek ten rynek kompensował wzrostami sprzedaży w małych supermarketach o powierzchni od 100 do 300 m<sup>2</sup>, które zanotowały wzrost o 9,4 proc. r/r. Sklepy convenience o powierzchni od 40 do 100m<sup>2</sup> zanotowały wzrost o 1,1 proc. r/r. Największym wzrostem mogły pochwalić się dyskonty, które odnotowały wzrost sprzedaży o 8,7 proc. r/r. Dodatnią dynamikę sprzedaży odnotowały również duże supermarkety (+4,0 proc. r/r). Natomiast hipermarkety odnotowały spadek sprzedaży o -0,5 proc. r/r.

Liczba sklepów małoformatowych (duże, średnie i małe sklepy spożywcze, sklepy specjalistyczne, kioski i stacje benzynowe) spadła w tym czasie o 3,4 proc. osiągając na koniec roku 2017 poziom około 94,6 tys. placówek.

Wykres 1. Struktura sklepów FMCG



Tak dynamiczny rozwój handlu - nie tylko rynku FCMG - był możliwy dzięki poddaniu tego sektora gospodarki w 1989 roku mechanizmowi wolnorynkowemu. To rynek, a nie regulacje, doprowadziły do tak niebywałego rozwoju handlu nie tylko detalicznego, ale także hurtowego, bez rozwoju którego nie mógłby się aż tak dynamicznie rozwijać handel detaliczny.

### 3. Franczyza jedną z popularniejszych form prowadzenia działalności handlowej

Specyfika handlu polega na tym, że wzrost obrotu nie pozostaje w prostej zależności ilościowej do nakładów pracy. Jest bowiem efektem specyficznych dla tego sektora uwarunkowań jakościowych i podlega indywidualnie ustalonym zależnościom odpowiednio do wielkości obiektu, jego usytuowania, warunków branżowych czy wyposażenia technicznego.

Utrzymanie względnej równowagi tych czynników jest powszechnie niedoceniane. W rezultacie waha się rozpiętość między obrotami a rozmiarami zatrudnienia. W konsekwencji następuje wzrost wydajności liczonej w obrotach na jednego zatrudnionego, czemu często towarzyszy, niestety, obniżenie poziomu usług.

## UZASADNIENIE

---

Z uwagi na indywidualną specyfikę obiektów handlowych, w których zatrudnienie przekracza istotny dla GUS poziom 9 osób, trudno jest zbudować modelowe rozwiązanie dla wszystkich. Wymaga to doświadczenia, które zdobywa się latami na różnych rynkach. Jest to swoisty kapitał, który wykorzystuje się osiągnięcia wzrostu wewnętrznego lub zewnętrznego. Wzrost wewnętrzny następuje w ramach istniejącej struktury przedsiębiorstwa i polega na rozbudowie jego potencjału. Wzrost zewnętrzny następuje poprzez współdziałanie i/lub tworzenie nowych struktur z innymi przedsiębiorstwami. Tradycyjnie był on realizowany poprzez łączenie się bądź przejęcia przedsiębiorstw. W handlu pojawiła się nowa forma rozwoju – „franczyza”. Przedsiębiorstwo posiadające cenne doświadczenia po prostu je sprzedaje. Ma w ten sposób nowy produkt służący rozwojowi wewnętrznemu. Ale jednocześnie buduje sieć, nie dokonując akwizycji kapitałowych, a jedynie współpracując z mniejszymi przedsiębiorstwami, co służy po trosze rozwojowi zewnętrznemu.

Franczyza to termin stosowany dla określenia różnych form udzielania licencji na metody prowadzenia działalności gospodarczej. Najbardziej popularna jest franczyza koncepcji działalności gospodarczej, nazywana franczyzą znaku towarowego lub nazwy handlowej. Polega ona na udzieleniu licencji przez przedsiębiorstwo (franczyzodawcę) innemu przedsiębiorcy (franczyzobiorcy), uprawniającej (na określonych warunkach) franczyzobiorcę do prowadzenia działalności gospodarczej pod znakiem towarowym/nazwą handlową franczyzodawcy z wykorzystaniem całego pakietu know-how, który pozwala na prowadzenie działalności gospodarczej w modelu stworzonym przez franczyzodawcę pod jego marką, zgodnie z zasadami przez niego określonymi i przy wykorzystaniu jego wsparcia.

Taki pakiet know-how ma ograniczać ryzyka związane z rozpoczynaniem działalności gospodarczej bądź z jej restrukturyzacją i umożliwiać jej prowadzenie zgodnie z wcześniej wypracowanym modelem i dzięki wsparciu organizacji (tj. franczyzodawcy) analogicznym do wsparcia udzielanego przez centralę przedsiębiorstwa swoim oddziałom, które w innych okolicznościach nie byłoby dla przedsiębiorcy dostępne. Dobry program franczyzowy:

- zapewnia dostęp do silnej marki i jej wsparcie,
- zapewnia współpracę z zespołem doradców franczyzodawcy udzielającym franczyzobiorcom fachowego wsparcia,
- umożliwia hurtowe zakupy towarów i zapewnia lepsze warunki cenowe ich zakupu,
- ułatwia prowadzenie badania rynku,
- ułatwia prowadzenie reklamy i promocji,
- zapewnia atrakcyjne bonusy kupieckie,
- zapewnia doradztwo i usługi w zakresie zarządzania i rachunkowości,
- zapewnia skuteczną logistykę działania.

Pozyskanie przez kupców takich możliwości, zwłaszcza u progu rozpoczynanej działalności gospodarczej, sprawia, że programy franczyzowe stają się wśród nich coraz popularniejsze.

Z tego powodu zastanawiający jest atak inicjatorów regulacji na franczyzową formę prowadzenia działalności handlowej. NSZZ Solidarność twierdzi, że „franczyzobiorcy są objęci zakazem, o którym mowa w ustawie, ponieważ prowadzą działalność gospodarczą na cudzy

## UZASADNIENIE

rachunek”<sup>6</sup>. Jest to ewidentna nieprawda, stanowiąca mocną poszlakę przemawiającą za tym, że mamy do czynienia albo z ignorancją, albo z manipulacją. Każdy sklep działający we franczyzie to działający na własny rachunek polski przedsiębiorca, który płaci podatki w Polsce. Wybiera on model biznesowy prowadzenia swojego sklepu oparty o sprawdzone rozwiązania w organizacji, która go wspiera i ułatwia mu działanie.

#### 4. Próby regulacji

Próby regulacji działalności handlowej podejmowane po 1989 roku miały negatywne konsekwencje. Zbyt wcześnie wprowadzony zakaz handlu ulicznego wypchnął drobnych kuców i ułatwił powstawanie wielkich galerii handlowych zwłaszcza w centrach miast. Państwo i samorząd terytorialny regulowały to, czego regulować w takli sposób nie powinny (zakaz handlu ulicznego i obwoźnego), a nie regulowały tego co powinny - dopuszczając do budowy wielkich galerii handlowych w centrach miast. Wymagało to nakładów finansowych, które były poza zasięgiem polskich kupców. W efekcie przedwczesnych, złych regulacji drobny handel został z centrów miast wypchnięty.

**Znaczenie handlu dla gospodarki Polski sprawia, że jakiegokolwiek regulacje tego sektora powinny być poprzedzone wnikliwą analizą *ex ante* skutków, jakie regulacje te mogą potencjalnie wywołać oraz monitorowaniem *ex post* skutków, które zostały już przez nie wywołane.**

### C. BRAK OCENY SKUTKÓW REGULACJI

W teorii umowy społecznej prawo to instytucja społeczna ustanowiona przez ludzi w celu ochrony ich praw naturalnych. Każdemu człowiekowi przysługuje indywidualne prawo ochrony jego praw naturalnych - nawet z użyciem siły. Prawo jest stosowaniem wspólnej siły do obrony naturalnych praw każdego członka wspólnoty stanowiącej to prawo. Skoro jednak nikt nie może naruszać naturalnych prawa innych ludzi, to nie może tego robić także wspólnota przy pomocy prawa stanowionego z definicji dla ochrony praw każdego jej członka.

Współcześnie regulacje prawne są odpowiedzią na zdiagnozowane problemy społeczne i gospodarcze wspólnoty. Regulacje takie ograniczają prawa niektórych członków wspólnoty. Dlatego konieczne jest wnikliwe badanie:

- czy problem jest na tyle istotny, że w ogóle wymaga regulacji,
- czy zostanie rozwiązany przy pomocy proponowanej regulacji,
- czy nie wywoła skutków ubocznych, tworzących jeszcze większy problem niż ten, który miał być rozwiązany przy pomocy regulacji,
- czy nie ma bardziej efektywnych sposobów rozwiązania danego problemu.

Regulacje prawne muszą być konieczne, proporcjonalne, adekwatne, skuteczne i efektywne. Temu czy będą i czy były służy OSR. OSR *ex ante* pomaga w ocenie, czy planowana regulacja będzie optymalna, a OSR *ex post* pomaga w ocenie, czy regulacja spełniła ten warunek.

<sup>6</sup> <https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/zakaz-handlu-w-niedziele-sklepikarze-nie-zgadzaja-sie-ze-zmianami/t4h4bdz>.

## UZASADNIENIE

Regulacja jest konieczna wówczas, gdy problem społeczny lub gospodarczy jest na tyle istotny, że w ogóle wymaga interwencji prawnej i nie może zostać rozwiązany bez niej. Musi być ona proporcjonalna do wagi problemu i adekwatna, a instrumenty prawne muszą służyć skutecznemu i efektywnemu rozwiązaniu problemu, którego identyfikacja była przyczyną podjęcia tej regulacji. Ocena instrumentów prawnych użytych do regulacji musi prowadzić do stwierdzenia, czy są to jedyne dostępne instrumenty, a jeśli nie, to czy są one najlepsze do osiągnięcia postawionych celów regulacyjnych z punktu widzenia kryterium optymalności.

Obowiązek sporządzania OSR *ex ante* reguluje regulamin pracy Rady Ministrów („RM”). Zgodnie z § 24.3 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku Regulamin Pracy Rady Ministrów („Regulamin RM”) przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Zakres OSR określa § 28.2 Regulaminu RM.

OSR jest obligatoryjnie opracowywana dla projektów ustaw, aktów normatywnych RM, rozporządzeń Prezesa RM lub ministrów, zarządzeń Prezesa RM. Na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa RM, OSR jest przygotowywana również do innych dokumentów. OSR nie jest natomiast obligatoryjna dla poselskich projektów ustaw.

Ustawa może przewidywać konieczność dokonania oceny skutków regulacji *ex ante* - po upływie określonego czasu.

Projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele był projektem poselskim, do którego nie stosuje się Regulaminu RM, ale znalazł się w nim rozdział IV: „Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne” - który może uchodzić za OSR *ex ante*. Przedstawione w nim rozważania nie spełniają jednak wymogów OSR określonych w § 28.2 Regulaminu RM. Stawiane *ex ante* tezy o dobroczynnych skutkach społecznych i gospodarczych ustawy miały charakter życzeniowy, nie oparty na faktach, a autorzy zbyt dużą wagę przyłożyli do cytowanego w uzasadnieniu projektu zawołania *Psalmisty*: „*Oto dzień, który Pan uczynił: radujmy się zeń i weselmy*” (*Ps 118[117], 24*) niż do danych statystycznych, psychologii konsumentów oraz strategii sprzedawców.

Tymczasem analiza norm prawnych powinna opierać się na rachunku użyteczności - czyli kalkulacji korzyści i kosztów, zgodnie z kryterium efektywności sformułowanym przez Vilfredo Pareto. Stanowi ono, że nie można oczekiwać zaakceptowania jakiegoś rozwiązania, jeżeli możliwe jest inne, dla wszystkich korzystniejsze. Osiągnięty wynik jest nieoptymalny w sensie Pareto (subparetooptimalny), jeśli można osiągnąć inny wynik, dający wszystkim wyższe zyski lub jednemu wyższy, a wszystkim pozostałym takie same. Wynik jest optymalny w sensie Pareto (paretooptimalny), jeśli takiego innego wyniku nie ma – czyli jeśli nie można polepszyć sytuacji jednego, nie pogarszając sytuacji drugiego. „*Wynik jest nieoptymalny w sensie Pareto (albo subparetooptimalny, lub nieefektywny Pareto), jeśli gra ma inny wynik, dający obu graczom wyższe wypłaty lub jednemu z graczy taką samą, a drugiemu wyższą. Wynik jest*

*paretooptimalny, jeśli takiego innego wyniku nie ma*".<sup>7</sup> Przy czym „optymalny” nie oznacza „najlepszy”, a jedynie „nie gorszy niż inny”. Tylko wynik optymalny w sensie Pareto może być akceptowalny.

**Niestety, rzetelna analiza potencjalnych skutków restrykcji handlowych wprowadzonych w 2018 roku, z punktu widzenia ich efektywności i optymalności, nie została przeprowadzona przed ich wprowadzeniem, a w chwili obecnej trwają próby wprowadzania kolejnych obostrzeń bez rzetelnej analizy skutków wywołanych przez zmiany już wprowadzone.**

Można stwierdzić, że instrumenty prawne zastosowane w ustawie do regulacji handlu, a tym bardziej proponowane w projekcie nowelizacji ustawy, są nieefektywne w sensie Pareto. Możliwe jest bowiem osiągnięcie deklarowanych przez inicjatorów ograniczeń w handlu celów (umożliwienie pracownikom handlu spędzania większej ilości czasu w niedziele z rodzinami) przy pomocy innych instrumentów prawnych (kodeksu pracy), w sposób, który poprawi pod tym względem sytuację nawet większej liczby pracowników (obejmie także pracowników stacji benzynowych), nie pogarszając arbitralnie sytuacji niektórych placówek handlowych, ich klientów i osób zainteresowanych dorabianiem w weekendy.

#### **D. WPROWADZONE I PROPONOWANE INSTRUMENTY PRAWNE OGRANICZANIA HANDLU W ŚWIETLE DEKLAROWANYCH CELÓW Z PUNKTU WIDZENIA ZASAD OPTYMALNOŚCI**

*Ex ante* postawiono w uzasadnieniu ustawy aksjologiczną tezę, że:

- *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.*

Abstrahując od nieweryfikowalnej logicznie ani ekonomicznie krytyki konsumpcjonizmu, można stwierdzić *ex post*, że w okresie obowiązywania ustawy nie zaobserwowano ani wzrostu liczby małżeństw, ani spadku związków pozamałżeńskich i narodzin dzieci w takich związkach - co uzasadniałoby tezę o znaczeniu „rodziny”. Teza, że „rodziny” z powodu ograniczeń w handlu w niedziele żyją bardziej „rodzinnie” też jest nieweryfikowalna.

*Ex post* można ocenić następujące tezy sformułowane *ex ante*:

- **Teza *ex ante*:** *Zamknięcie sklepów wielkopowierzchniowych i dyskontów nie oznacza zamknięcia galerii handlowych. Na dotychczasowych zasadach będą w nich działać sklepy prowadzone przez właścicieli, kina, restauracje, itp.*

***Ex post* można stwierdzić**, że zamknięte centra handlowe przyciągnęły mniej klientów do mieszczących się pod tym samym dachem sal kinowych, restauracji, siłowni i innych punktów usługowych. Dlatego też efekty zakazania niedzielnego handlu zapewne mają też konsekwencje wykraczające poza sektor handlu detalicznego.

<sup>7</sup> Ph. D. Straffin, *Teoria gier*, Warszawa 2001, s. 87.

## UZASADNIENIE

---

- **Teza ex ante:** Zamknięcie większości placówek handlowych w niedziele 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, a nie peryferii miast, gdzie najczęściej zlokalizowane są placówki handlowe.

**Ex post można stwierdzić**, że nie zaobserwowano wzrostu konsumpcji kultury. Liczba widzów w kinach rosła od kilku lat - szczególnie na produkcjach polskich. W roku 2017 kina odwiedziło ponad 56 mln widzów, o 4 mln więcej niż w roku 2016. Nie ma powodów do przypuszczeń, że w 2018 roku rekordowo wysoka frekwencja na filmie Kler była efektem zakazu handlu w niedziele.

- **Teza ex ante:** 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. 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.

**Ex post można stwierdzić**, że sklepy wielkoprzemysłowe rzeczywiście odnotowały wzrost sprzedaży - jak we wszystkich latach poprzednich i rzeczywiście dzieje się tak w dni poprzedzające niedziele, w które handel w tych sklepach jest zakazany - co było oczywistością na etapie prac legislacyjnych. Nie sprawdzono jaki jest efekt prowadzonych w tych sieciach promocji na cały łańcuch dostaw (w szczególności czy nie są one finansowane kosztem polskich producentów).

- **Teza ex ante:** Obaw nie powinien budzić 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.

**Ex post można stwierdzić**, że nie nastąpił wzrost samozatrudnienia. Jego prognozowanie było co najmniej dziwne, gdyż jednoosobowo można prowadzić - i to z trudem z uwagi na uwarunkowania fizjologiczne - jakiś kiosk. Konkurencja między mikro przedsiębiorcami też nie wzrosła.

- **Teza ex ante:** Przy regularnie rosnących obrotach sklepów, szczególnie wielkopowierzchniowych nie istnieje ryzyko, aby ograniczenie handlu w niedziele wpłynęło na wysokość obrotów i tym samym skutkowało zaniżeniem odprowadzanych podatków.

**Ex post można już stwierdzić**, że z pewnością zmniejszyła się dynamika wzrostu sprzedaży detalicznej, a więc i dynamika wzrostu wpływów budżetowych. **Według danych Ministerstwa Finansów, w pierwszych ośmiu miesiącach 2018 roku wpływy z podatku od towarów i usług (VAT) wzrosły o 2,8 proc. r/r.** Wyniosły 111,5 mld zł, co oznacza zaawansowanie planu budżetowego w wysokości 67,2 proc.. Jednak

## UZASADNIENIE

w ubiegłym roku po ośmiu miesiącach zaawansowanie wynosiło 69,4 proc. **Po silnych wzrostach notowanych w 2017 roku, dynamika wzrostu wpływów z VAT uległa więc wyhamowaniu.**

- **Teza ex ante:** *Równolegle 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.*

**Ex post można już stwierdzić**, że choć dla uszczelnienia systemu podatkowego ustawa nad opodatkowaniem sklepów nie miała najmniejszego znaczenia, *ex post* można stwierdzić, że równolegle procedowana ustawa nad opodatkowaniem sklepów nie weszła w życie.

- **Teza ex ante:** *Przewiduje się, że ograniczenie handlu w niedziele spowoduje przeniesienie ciężaru opodatkowania na usługi tj. gastronomię, rozrywkę, itp. Przewiduje się, że z tego tytułu wpływy do budżetu wyniosą ok. 400 mln złotych.*

**Ex post można stwierdzić**, że nie zaobserwowano takiego przeniesienia.

Równie kontrowersyjne są tezy zawarte w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy. Nie można ich ocenić jeszcze *ex post*, ale można odnieść się do nich już *ex ante*. W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że:

- *Coraz rzadziej pojawiają się głosy kwestionujące cel, jaki przyświecał projektodawcom rozwiązań prawnych, które ograniczają działalność placówek handlowych w niedziele i święta.*

Jest to stwierdzenie jawnie nieprawdziwe, gdyż werbalnie deklarowany cel, jakim było zwiększenie czasu wolnego przypadającego w niedzielę pracownikom handlu, nigdy nie był kwestionowany. Kwestionowane były metody osiągnięcia tego celu. I - bynajmniej - głosy kwestionujące te metody nie pojawiają się coraz rzadziej.

- *Celem większości proponowanych zmian jest doskonalenie obowiązujących rozwiązań prawnych, zmiany proponowane w projektowanej ustawie mają różny charakter.*

Trudno jednak ocenić jaki jest prawdziwy cel inicjatorów nowelizacji. Można natomiast stwierdzić, że rzeczywiście „doskonali” opresję wobec handlu, skutki czego będą negatywne.

- *Część zmian ma na celu uszczegółowienie i doprecyzowanie przepisów ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, w taki sposób, aby przepisy te nie budziły zgłaszanych wątpliwości interpretacyjnych i tym samym służyły lepszemu stosowaniu przepisów ustawy w praktyce. Celowość wprowadzenia tej grupy poprawek wynika z braku precyzyjności obecnych regulacji, które w praktyce okazały się niewystarczające lub nie w pełni odzwierciedlające zakres i charakter zarobkowej działalności handlowej prowadzonej przez określone grupy przedsiębiorców.*



Wspomniany „brak precyzyjności” wynikał z pośpiechu i niechlujstwa ustawodawcy, którzy powieliła obecnie te same błędy. Tezy te zawarte w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy są równie nierzetelne jak te, które znalazły się w uzasadnieniu samej ustawy.

## E. UWIDACZNIAJĄCE SIĘ JUŻ SKUTKI USTAWY

Oceniając ex post ustawę można stwierdzić, że **bezsportnym skutkiem jej wejścia w życie jest:**

- **Spadek obrotów małych firm rodzinnych na korzyść dużych sieci dyskontowych.** Z jednej strony zakaz handlu w niedzielę wywołał łatwą do przewidzenia reakcję dużych sieci handlowych - zwłaszcza dyskontowych - w postaci intensywnych akcji marketingowych w piątki i soboty. W te dni drobny rodzimy handel rodzinny nie jest w stanie konkurować z sieciami. Sposobem przetrwania jest wydłużanie godzin pracy i próby handlu w „zakazane” niedziele. Małe sklepy spożywcze - przypomnijmy, że jest ich około 70 tys. - generują niewielkie obroty - 70-100 tys. zł miesięcznie. Dla porównania dyskontowe sklepy sieciowe - generują w tym samym czasie obroty rzędu 2 mln zł.) Wartość statystycznego koszyka jednorazowych zakupów w małych sklepach spożywczych to około 10 zł. Aby osiągnąć obrót 100 tys. zł miesięcznie sklepik taki musi obsłużyć około 333 klientów dziennie - pracując także w niedziele.
- **Spadek dynamiki wzrostu.** Biorąc pod uwagę, że od marca do listopada mieliśmy w każdym miesiącu dwie albo trzy niedziele z zakazem handlu, dynamika sprzedaży w tym okresie była średnio niższa o 2-3 pkt. proc. niż w scenariuszu, w którym wszystkie niedziele byłyby handlowe. W rezultacie, w październiku poziom sprzedaży detalicznej w cenach stałych był niższy o 1,9 proc. niż w scenariuszu alternatywnym bez wprowadzenia zakazu handlu w niektóre niedziele.
- **Wzrastające zyski największych sieci dyskontowych.** Od stycznia do lipca dyskonty zanotowały wzrost sprzedaży o 8.1 proc. Biedronka zwiększyła w tym czasie swój udział w rynku o 2 pkt. proc. W sprzedaży żywności udziały dyskontów wzrosły z 32,4 proc. do 33,2 proc.
- **Wzrastające zyski stacji benzynowych.** Od stycznia do lipca stacje benzynowe zanotowały wzrost sprzedaży aż o 13 proc.
- **Straty najmniejszych sklepów.** Sprzedaż w małych sklepach zmalała o 1,1 proc. Niezłe dane o sprzedaży detalicznej podawane przez GUS dotyczą bowiem tylko firm zatrudniających co najmniej 9 osób - bo tylko o takich firmach GUS zbiera dane. Tymczasem Polscy klienci najczęściej robią zakupy w małych sklepikach. W ciągu roku zniknęło ich ponad 14 tys. - a proces ten przyśpiesza. Z ponad 260 tys. działających obecnie sklepów najwięcej jest sklepów ogólnospożywczych i odzieżowych, a najmniej warzywniaków. Tych ostatnich ubywa najszybciej - w ciągu roku o ponad 9 proc. Informacja, że „Carrefour w pierwszym półroczu zamknął kilkadziesiąt placówek spod szyldu Express” jest nieprecyzyjna - a być może celowo myląca. Carrefour Express to marka franczyzowa. Co oznacza, że to mali przedsiębiorcy działający tylko pod tą marką zamknęli aż kilkadziesiąt placówek - a przecież w ramach sieci franczyzowej jest im łatwiej, niż sklepom działającym indywidualnie.
- W szczególności **niedziele bez handlu „pogrążają GS-y”**.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artykuly/niedziele-bez-handlu-pograzaja-gs-y,50093>.

## UZASADNIENIE

- **Inicjatorzy regulacji manipulują danymi.** Na podstawie badań CMR dla sklepów do 300 m<sup>2</sup> powierzchni podawane są informacje o wzroście sprzedaży rok do roku w miesiącach wakacyjnych - w czerwcu na poziomie 5,4 proc., w lipcu 7 proc., w sierpniu 5 proc. Ale po pierwsze, rynek spożywczy rozwija się cały czas na poziomie około 3 proc. rocznie. Po drugie, wzrosty sprzedaży w 2018 roku w miesiącach wakacyjnych nie odbiegają od obserwowanych w tych samych miesiącach w latach poprzednich (w sierpniu 2017 roku wzrost liczony rok do roku wyniósł 8,8 proc.). Dodatkowo na wartość sprzedaży wpływ ma inflacja - a ta dla produktów żywnościowych wyniosła 2-3 proc. Po odjęciu inflacji i wzrostu rynku, zmiana sprzedaży netto w czerwcu i sierpniu 2018 roku wynosi 0 proc., a w lipcu wzrost nie przekracza 1,8 proc. - jest więc niższy niż dynamika wzrostu w latach wcześniejszych. W najmniejszych sklepach, które mogą być prowadzone przez samego właściciela obrotu w niedziele niehandlowe co prawda rosną, ale przez agresywne kampanie zagranicznych dyskontów reklamujących się przed weekendem, obroty w tych sklepach w piątki i soboty spadają tak bardzo, że niedzielny wzrost nie jest w skompensować strat z poprzednich dni.
- Po wprowadzeniu zakazu handlu w niedziele, sieć Lewiatan utraciła około połowy wcześniejszych niedzielnych obrotów<sup>9</sup>.
- Co prawda zgodnie z danymi GUS sprzedaż detaliczna w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób zwiększyła się w kwietniu w cenach bieżących o 4,6 proc. r/r wobec wzrostu o 9,2 proc. r/r w marcu, ale był to wzrost wyraźnie poniżej konsensusu rynkowego (8,1 proc.). Dynamika sprzedaży liczonej w cenach stałych wyniosła w kwietniu 4,0 proc. wobec 8,8 proc. w marcu. Zmniejszenie realnej dynamiki sprzedaży detalicznej wynikało przede wszystkim z silnego spadku sprzedaży w kategoriach „żywność, napoje i wyroby tytoniowe” (spadek o 10,4 proc. r/r wobec wzrostu o 13,8 proc. r/r w marcu) oraz „sprzedaż detaliczna w niewyspecjalizowanych sklepach” (spadek o 1,9 proc. r/r wobec wzrostu o 17,4 proc. r/r w marcu). Do pogłębienia spadku dynamiki sprzedaży w kwietniu przyczyniły się ograniczenia w handlu związane z wprowadzeniem niedziel niehandlowych. W kwietniu cztery z pięciu niedziel były niehandlowe, podczas gdy w marcu niehandlowe były tylko dwie niedziele. Efekt rosnącej liczby niedziel niehandlowych przyczynił się do obniżenia rocznej dynamiki sprzedaży w kwietniu w porównaniu z marcem o 1 pkt proc.
- Wzrost obrotów w sklepach w piątki i w soboty oraz zwiększenie sprzedaży internetowej nie skompensowały w pełni negatywnego wpływu rosnącej liczby niedziel niehandlowych na kwietniową sprzedaż.
- Zważywszy, iż wstępnych danych Euromonitor International wynika, że w 2018 roku można się spodziewać spadku obrotów tradycyjnych sklepów spożywczych o 5,1 proc. konieczna jest wnikliwa OSR.

<sup>9</sup> <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artykuly/lewiatan-utracyl-50-proc-obrotu-niedzielnego-przez,50742>.

## F. PODSUMOWANIE

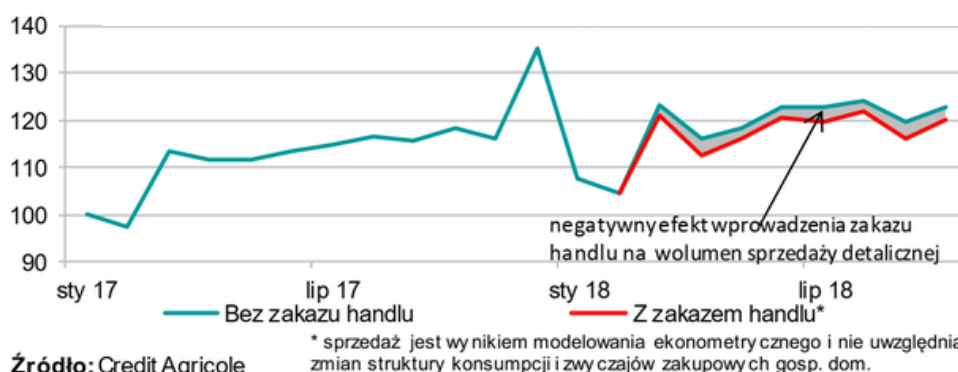
1. Handel jest istotnym elementem polskiego PKB. Był motorem rozwojowym polskiej gospodarki po 1989 roku. Rozwijał się dzięki mechanizmom wolno-rynkowym.
2. Gdyby w handlu po 1989 roku istniały takie restrykcje, jakie się obecnie wprowadza, polski handel nie stanowiłby aż 20 proc. polskiego PKB.
3. Regulacje prawne dotyczące każdej sfery życia społecznego i gospodarczego powinny być wnikliwie analizowane pod kontem ich konieczności i efektywności przy pomocy matematycznych modeli analitycznych będących narzędziem dla procesu nazwanego - w nauce prawa i ekonomii oraz w procesie legislacyjnym - Oceną Skutków Regulacji (OSR).
4. „Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne” - które znalazły się w uzasadnieniu projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk sejmowy nr 870 z 22.09.2016) nie spełniały elementarnych warunków przewidywanych dla OSR sporządzanych *ex ante* (przed uchwaleniem ustawy) - jako uzasadnienie dla jej uchwalenia.
5. Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 roku o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni („Ustawa”) została wprowadzona bez OSR, a dodatkowo nie przewidziano konieczności dokonania OSR *ex post* (po uchwaleniu ustawy).
6. Ustawa procedowana była w nadzwyczaj szybkim tempie bez żadnych racjonalnych powodów. Obecne propozycje jej nowelizacji - bez rzeczowej oceny skutków wprowadzonych już regulacji - procedowane są jeszcze szybciej. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni (druk 3038) z 20 listopada 2018 roku już po dwóch dniach - 22 listopada - skierowany został do I czytania. Posiedzenie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny odbyło się już 29 listopada, a II czytanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu przewidywane jest na 5 grudnia. Czyli jeszcze komisja nie rozpoczęła pracy nad nowelizacją, a już wiadomo kiedy skończy - jakby z góry było przesądzone, jak proces legislacyjny się skończy. Co więcej, Sejmowa Komisja Gospodarki została de facto wykluczona z toku prac legislacyjnych - jakby inicjatorom zależało, by dyskusję o skutkach regulacji dla gospodarki pominąć, a przynajmniej zmarginalizować. Takie tempo prac wyklucza dokonanie OSR zgodnie z metodologią właściwą dla tej procedury.
7. Werbalne cele, deklarowane przez inicjatorów administracyjnych ograniczeń w handlu, mogą być osiągnięte przy pomocy mniej kontrowersyjnych instrumentów prawnych.
8. Jeśli faktycznym celem regulacji miałyby być doprowadzenie do sytuacji, w której pracownicy placówek handlowych mogliby cieszyć się wypoczynkiem w niedziele, cel ów mógłby zostać osiągnięty przy pomocy odpowiednich zmian w kodeksie pracy.
9. Sposób wprowadzenia ograniczeń w handlu oraz narracja towarzysząca ocenie ich skutków, trwająca przez czas obowiązywania ustawy, a także narracja towarzysząca nowym propozycjom dalszych ograniczeń, pozwalają przypuszczać, że poza deklarowanymi są jakieś inne - nie deklarowane werbalnie, a ukrywane przed opinią publiczną - intencje inicjatorów zmian.

## UZASADNIENIE

---

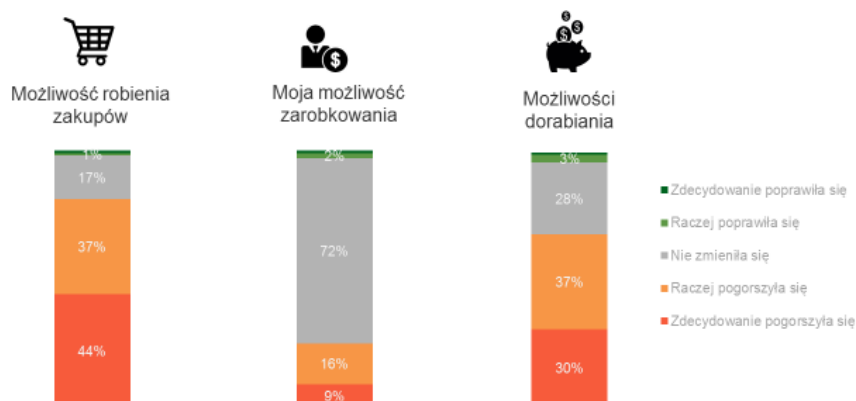
10. Wydaje się, że ukrytym celem inicjatorów regulacji może być:
  - a. chęć promowania jednych podmiotów gospodarczych (stacje benzynowe) kosztem innych przedsiębiorców działających na rynku,
  - b. uderzenie w konkretną formę organizacji handlu, jaką jest franczyza (z wyjątkiem franczyzy udzielanej przez koncerny paliwowe, których znaczna część stacji działa w tej właśnie formie prawnej),
  - c. wspieranie sieci dyskontowych
11. Państwo nie powinno ulegać fobiom niektórych związkowców i dokonać rzetelnej OSR.
12. O ile całkowicie zrozumiałe są postulaty części społeczeństwa o zwiększenie ilości czasu wolnego w tradycyjnie świąteczny dzień, jakim w polskiej kulturze jest niedziela, o tyle regulator nie może pomijać tych, którzy w niedziele pracować chcą - zwłaszcza, że niektórzy z nich - jak studenci - właśnie tylko w niedziele (i soboty) pracować mogą. Postulat by nie zmuszać ludzi do pracy w niedziele jest aksjologicznie równie słuszny, jak postulat by innych nie zmuszać do tego, żeby w niedziele NIE pracowali. Obie te grupy powinny być traktowane równo.
13. Wolni obywatele powinni móc spędzać czas w niedzielę tak, jak chcą. Jeżeli chcą pracować i prowadzić rodzinny sklep, a członkowie ich rodzin chcą im w tym pomagać, ustawodawca nie powinien dzielić rodziny na tych, którzy pomagać mogą i na tych, którzy nie mogą. Jest to zdecydowanie za daleko idąca ingerencja państwa, już nie tylko w stosunki gospodarcze, ale także w relacje rodzinne - w różnych rodzinach krewni i powinowaci o różnym stopniu pokrewieństwa i powinowactwa łączą różny stopień zażyłości.
14. Jeśli niedziela ma być dniem wolnym od pracy to powinno to dotyczyć wszystkich – właściciel sklepu nie różni się od właściciela stacji benzynowej, na której można kupić taki sam chleb.
15. Nie można zakazywać niektórym grupom społecznym - jak studenci - możliwości dorabiania. Dla wielu z nich jest to jedyna możliwość zwiększenia zasobów pieniężnych.
16. Rząd musi się zdecydować co chce osiągnąć - czy zagwarantować pracownikom wolne niedziele czy po prostu ograniczyć handel. To pierwsze można osiągnąć poprzez zmianę kodeksu pracy. Może zagwarantować wszystkim pracownikom, bez względu na branżę w których pracują, dwie lub nawet trzy wolne niedziele w miesiącu. Można ich też lepiej za pracę w tym czasie wynagradzać. To drugie jest bardzo ryzykownym posunięciem gospodarczym (wycofanie się z tego pomysłu na Węgrzech)
17. Bank Credit Agricole opracował model, w którym realna dynamika sprzedaży detalicznej została wyjaśniona przez realną dynamikę funduszu płac w sektorze przedsiębiorstw, efekty kalendarzowe oraz liczbę „niehandlowych” niedziel w miesiącu. Wnioski można wyciągnąć następujące:
  - **„Na podstawie wyników obu modeli można przyjąć, że każda niedziela z zakazem handlu obniża dynamikę realnej sprzedaży o ok. 1 pkt. proc.”**

**Wykres 2.** Poziom realnej sprzedaży detalicznej (styczeń 2017 r. = 100)



- Zakaz handlu ograniczył tempo wzrostu konsumpcji głównie w II kwartale tego roku. Biorąc pod uwagę, że od marca do października mieliśmy w każdym miesiącu dwie albo trzy niedziele z zakazem handlu to zgodnie z wynikami estymacji dynamika sprzedaży w tym okresie była średnio niższa o 2-3 pkt. proc. niż w scenariuszu, w którym wszystkie niedziele byłyby handlowe.
  - Zważywszy, że w 2017 roku cała sprzedaż detaliczna w Polsce wyniosła ponad 810 mld zł, można przyjąć, że 2-3 pkt proc. miesięcznej sprzedaży detalicznej to ok 1,5-2 mld zł.
18. Jak wynika z badań Instytutu Kantar Millwardbrown, w opinii młodych ludzi wprowadzenie zakazu handlu w niedziele wpłynęło najbardziej negatywnie na możliwość robienia zakupów (dostrzega to aż 81 proc. próby) i pogorszyło możliwości dorabiania (negatywną zmianę odczuwa 68 proc. ankietowanych).

**Wykres 3.** Wpływ wprowadzenia zakazu handlu w niedzielę



## UZASADNIENIE

19. Zakaz handlu w niedziele oceniany jest zdecydowanie negatywnie. Prawie połowa ankieterowanych uważa, że każda niedziela powinna być handlowa.

**Wykres 4.** Ocena wprowadzenia zakazu handlu w niedziele



KANTAR **MillWARDBROWN**

20. Efektem regulacji w postaci ograniczenia handlu okazała się zmiana struktury handlu - inna od deklarowanej przez inicjatorów regulacji.
21. Wprowadzone już i proponowane nowe regulacje:
- wymuszające zmianę zachowań konsumenckich są formą szkodliwej inżynierii społecznej,
  - nie są paretooptymalne - z punktu widzenia celów werbalnie deklarowanych,
  - obniżają dynamikę wzrostu handlu,
  - poprawiają pozycję niektórych uczestników rynku - i to nie tych, których sytuację miały poprawiać - kosztem innych uczestników rynku - których sytuację miały właśnie poprawiać,
  - dzielą społeczeństwo, tworząc kategorię lepszych i gorszych przedsiębiorców,
  - preferują podmioty, które mają wystarczający kapitał żeby kreować zmiany zakupowe Polaków (największym beneficjentem okazały się sieci dyskontowe),
  - dyskryminują małe polskie firmy rodzinne, co stoi w bezpośredniej sprzeczności z niedawno uchwaloną Konstytucją dla Biznesu, która miała wspierać przedsiębiorców w Polsce,
  - pogłębiają dysproporcje społeczne (uniemożliwiają pracę studentom i dorabianie osobom mniej zarabiającym).

### G. KONKLUZJA I REKOMENDACJA

Z uwagi na wykazane powyżej:

- znaczenie sektora handlu detalicznego w gospodarce polskiej,
- konieczność wnikliwej oceny skutków regulacji tak znaczącego sektora gospodarki jakim jest handel detaliczny,
- brak możliwości dokonania oceny skutków regulacji w trybie, w jakim procedowana jest zmiana ustawy **rekomendować należy zaniechanie trwających prac legislacyjnych i przygotowanie rzetelnej OSR *ex post* - oceniającej skutki wprowadzenia ustawy oraz nowej OSR *ex ante* - oceniającej proponowane kolejne zmiany.**

[WWW.ZPP.NET.PL](http://WWW.ZPP.NET.PL)