

Krzysztof Koźmiński
Uniwersytet Warszawski

OGRANICZENIE HANDLU W NIEDZIELE – PRZEWIDYWANIE SKUTKÓW REGULACJI CZY WRÓŻENIE Z FUSÓW?

1. PLANOWANIE LEGISLACYJNE I OCENA SKUTKÓW REGULACJI W POLSCE

Na temat potrzeby poprawy planowania legislacyjnego oraz korzyści płynących z rzetelnej oceny skutków regulacji (OSR) w Polsce napisano w ciągu ostatnich kilkunastu lat całkiem dużo¹. Zaryzykować można tezę, że kwestia ta akcentowana jest przy okazji praktycznie każdej wypowiedzi poświęconej inflacji prawa oraz konieczności reformy procesu stanowienia prawa. Generalnie rzecz ujmując, ocena skutków regulacji może być rozumiana jako „procedura analityczna, pozwalająca możliwie precyzyjnie określić wszystkie konsekwencje – zarówno korzyści, jak i koszty – planowanej interwencji państwa. Powinna być ona stosowana już na początkowych etapach pracy nad koncepcją regulacji, jej celem i formą. Ma poprzedzać ewentualne przygotowanie projektu legislacyjnego. W ramach OSR stosuje

¹ Tytułem przykładu: R. Zubek, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 2(4); R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Warszawa 2007; J. Stefanowicz, K. Szamełek, *Analiza skutków regulacji prawnych w obszarze prawa geologiczno-górniczego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii Polskiej Akademii Nauk” 2010, nr 79; W. Brzęk, *Ocena skutków regulacji (OSR) jako element rządowego procesu legislacyjnego*, „Journal of Modern Science” 2013, nr 1, s. 239–258; M. Sakowicz (red.), *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, Warszawa 2010; W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji. Poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007; I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 7; J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce*, www.rpo.gov.pl/pliki/12087762810.pdf (dostęp: 20.01.2018 r.).

Z publikacji wcześniejszych na ten temat m.in.: A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957; S. Ehrlich, *O tak zwanej dogmatyce prawa (pismo polemiczne z zakresu metodologii prawa)*, (w:) S. Ehrlich (red.), *Studia z teorii prawa*, Warszawa 1965; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.

się metody analizy ekonomicznej oraz metody badań społecznych”². Konieczność określenia skutków projektowanej regulacji podkreślana jest szczególnie silnie przez reprezentantów nurtu określanego mianem ekonomicznej analizy prawa, ponadto to właśnie metody i postulaty wypracowane w ramach *law and economics* służą jako narzędzie przewidywania konsekwencji społeczno-ekonomicznych przygotowanych rozwiązań normatywnych³. Podejmowaniu racjonalnych decyzji prawodawczych sprzyja też konsekwentne planowanie legislacyjne, czyli „kształtowanie systemu prawnego w oparciu o przygotowywane cyklicznie plany prac” organów zaangażowanych w proces legislacyjny⁴. Choć, jak słusznie żali się jeden z komentatorów, „niestety nie było nigdy i nie jest ani doceniane, ani rozwijane w doktrynie (...) jego wprowadzenie zapewniłoby niewątpliwie ład, umożliwiło należyte przygotowanie aktów wykonawczych przez administrację, skoordynowanie działań różnych organów w zakresie przygotowywania aktu itd.”⁵.

Ramy artykułu nie pozwalają zrekonstruować wszystkich argumentów na rzecz udoskonalania planowania legislacyjnego i oceny skutków regulacji, lecz wydaje się, że nie jest to konieczne. Wiele z nich wyczuwanych jest wręcz intuicyjnie, tzn. sumienne przygotowanie do procesu legislacyjnego poprzez jego uprzednie uporządkowanie w formie harmonogramu czasowego oraz skonfrontowanie aktualnego stanu dziedziny normowanej z przewidywanymi, pożądanymi przez projektodawcę, skutkami społeczno-ekonomicznymi po wejściu w życie projektowanych regulacji, odpowiada dyrektywie racjonalnego stanowienia prawa⁶. Przede wszystkim rozwiązania te dostarczają wiedzy rządzącym-decydentom (a w drugiej kolejności również rządzonym-adresatom) na temat realnych problemów społecznych i potencjalnych sposobów radzenia sobie z nimi, pozwalają optymalnie wykorzystać ograniczone środki (zasoby), którymi dysponuje władza publiczna, zwiększając wydajność sektora publicznego oraz identyfikując metody władczej ingerencji, które będą najmniej uciążliwe dla podmiotów spoza sfery publicznej. Pełnią także funkcję sygnalizującą (dostarczają impulsu do działań politykom starającym się zdobyć władzę oraz reelekcję), a rzetelne ich stosowanie wpływa pozytywnie na przewidywalność działań władzy publicznej, realizację zasad pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. W końcu planowanie legislacyjne oraz ocena skutków regulacji są także istotnymi narzędziami konsultacji i koordynacji, umożliwiając określenie priorytetów i hierarchii celów, a także efektywną współpracę wielu podmiotów w procesie stanowienia prawa

² J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „Infos” 2008, nr 2(26), s. 1.

³ W. Szpringer, *Społeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*, Warszawa 2009, s. 71.

⁴ T. Zalański, *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, (w:) *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?*, Gdańsk 2010, s. 19.

⁵ J. Zimmerman, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 182.

⁶ E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Model teoretyczno-prawny*, Toruń 1982; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.

poprzez ich zaangażowanie w proces decyzyjny⁷. Przestrzeganie wysokich standardów w dziedzinie oceny skutków regulacji oraz planowania legislacyjnego charakteryzuje profesjonalnie zorganizowany proces legislacyjny, w odróżnieniu od „prawodawstwa eksperymentalnego”, którego uczestnicy – działając metodą prób i błędów – kierują się wyłącznie intuicją, potrzebą chwili, tymczasową emocją lub, co gorsza, oczekiwaniami partykularnej grupy społecznej i życzeniem wpływowych grup interesu⁸. Skutkiem tego powinno być zwiększenie spójności systemu prawa, wzrost efektywności obowiązujących rozwiązań i realizacja celów przyjętych przez prawodawcę.

Celem niniejszego artykułu nie jest próba podawania w wątpliwość sensu planowania legislacyjnego oraz przeprowadzania analiz przewidywanych skutków społeczno-ekonomicznych projektów regulacji. Niekwestionowanym truizmem pozostają twierdzenia, zgodnie z którymi działalność prawodawcza powinna mieć charakter prospektywny, a w konsekwencji projektodawca, inicjator aktu lub organ nadający mu moc obowiązującą powinien działać racjonalnie, tj. podejmować decyzje prawodawcze z rozeznaniem realiów, dążąc do osiągnięcia konkretnych i będących w jego zasięgu celów, a decyzja o władczej ingerencji powinna być zawsze poprzedzona namysłem i merytoryczną analizą faktów społecznych. Trudno polemizować z tezą, że „tak jak podczas procesu strona, która chce zmienić regulację, powinna się dobrze do tego przygotować (...). Gdyby tak było w rzeczywistości, znacznie więcej niż kilka procent ustaw miałyby poprawnie przeprowadzoną ocenę skutków regulacji. Dziś w większości przypadków organ, który proponuje nowe prawo, nie przygotowuje poprawnie jego bilansu korzyści i strat. Taki błąd może wiele kosztować”⁹.

Ponadto, niezależnie od wartości rzetelnego planowania legislacyjnego oraz korzyści, jakie może przynieść udział ekspertów i zaangażowanie „czynnika merytorycznego” w procesie prawodawczym, zdarza się często, że dostarczane w ten sposób analizy i prognozy są nie tylko niekonkluzywne (dostarczają nieudające się pogodzić wnioski co do oczekiwanych skutków społecznych i ekonomicznych, prezentują sprzeczne postulaty i przewidywania), lecz nawet – jak okazuje się po konfrontacji ich treści z rzeczywistością po pewnym czasie obowiązywania regulacji – zupełnie błędne. Samo ryzyko popełnienia błędu (związane nieuchronnie z każdą działalnością ludzką) nie jest tu podstawowym zarzutem, lecz raczej wiążąca się z oceną skutków regulacji pokusa postrzegania prawodawstwa jako aktywności polegającej na wywieraniu wpływu w sposób w pełni kontrolowany przez prawodawcę. Postrzeganie działań prawodawcy jako czynności, których efekty da się (przynajmniej w pewnych ramach) przewidzieć, a tym bardziej zweryfikować przy wykorzystaniu metod znanych z nauk ścisłych

⁷ R. Zubek, *Planowanie legislacyjne...*, s. 29.

⁸ A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*, Warszawa 2013, s. 71 i n.

⁹ M. Matczak, T. Zalański, *5 grzechów głównych procesu legislacji: jak nie przegrać, wprowadzając nowe ustawy?*, „Think-Tank Magazine” 2009, nr 1, s. 108.

(„wymierzyć”, „wyliczyć”, „skalkulować”, „oszacować”), może przynieść gorzkie rozczarowanie. Sytuacje takie miały nieraz już miejsce w przypadku aktów normatywnych z wielu odmiennych dziedzin prawa, np. karnego, cywilnego, administracyjnego, pracy, projektowanych i stanowionych przez różne organy władzy publicznej, tj. parlament, organy egzekutywy, władzę lokalną itp. Mimo prostych wyobrażeń na temat „wejścia w życie aktu X, który pociągnie za sobą społeczne skutki Y oraz ekonomiczne efekty Z” – okazywało się, że nie tylko zaangażowani w proces oceny *ex ante* eksperci spierają się o wielkości liczb Y oraz Z, a ostatecznie życie negatywnie weryfikowało wszystkie te kalkulacje. Co warte uwagi, S. Wronkowska, autorka wielu publikacji na temat racjonalnego prawodawstwa oraz mankamentów krajowego procesu legislacyjnego, przyznaje: „decyzje prawodawcze należą do szczególnie trudnych; są podejmowane w sytuacjach niepowtarzalnych, a przy tym w warunkach niepewności, co powoduje, że eksperci często różnią się między sobą, zwłaszcza w sprawie prognoz co do skutków przewidywanych unormowań”¹⁰.

Błędy popełnione na etapie przewidywania skutków, szacowania kosztów i zysków z wejścia w życie danej regulacji bywają charakteryzowane przez zwolenników ekonomicznej analizy prawa jako „zła alokacja zasobów”, która pociągnęła za sobą chybione prognozy oraz mylne rachuby. Zdarza się zatem, że „niewuwzględnianie wszystkich korzyści z redukcji przestępczości może prowadzić do złej alokacji zasobów. Następujący przykład zilustruje, czemu wyczerpujące szacunki kosztów przestępczości są tak istotne. Na początku lat 80-tych, stan Illinois miał problemy z przeludnieniem więzień. Władze stanowe zdecydowały, że zamiast budować nowe zakłady karne, lepiej jest zwolnić część więźniów przed czasem. Oczywiście, przedterminowe zwolnienia mogą być przyczyną większej przestępczości niż miało by to miejsce, gdyby dana grupa była ciągle izolowana. Program przedterminowych zwolnień był badany przez naukowców, którzy doszli do wniosku, że istotnie nastąpił wzrost liczby przestępstw, których dopuszczały się przedterminowo zwolnione osoby. Niemniej, według naukowców, koszty zwiększonej liczby przestępstw były niższe niż oszczędności dla rządu wynikające z braku konieczności budowy nowych więzień (...). W tamtym czasie jedyne szacunki kosztów poszczególnych typów przestępstw bazowały na bezpośrednich stratach materialnych dla ofiary. Dlatego też, koszt przestępstwa zgwałcenia został oszacowany na zaledwie 350 dolarów (...). Ostatnio, w roku 2004 opublikowałem aktualne szacunki, które pokazywały, że społeczeństwo jest skłonne zapłacić za zmniejszenie liczby włamań o jedno sumę 25 tysięcy dolarów, a za jedno poważne pobicie mniej sumę 70 tysięcy dolarów. Sumy te rosną do 237 tysięcy dolarów w przypadku zgwałcenia i blisko 10 milionów dolarów w przypadku zabójstwa”¹¹.

¹⁰ S. Wronkowska, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9, s. 3–15.

¹¹ M. Cohen, *Ekonomiczne podejście do przestępczości i wymiaru sprawiedliwości*, www.rpo.gov.pl/pliki/1197460053.pdf (dostęp: 25.03.2016 r.).

Jednym z mankamentów podobnych kalkulacji jest bazowanie na abstrakcyjnych modelach, które – choć spójne intelektualnie i atrakcyjne dla teoretyków – nie zawsze wytrzymują zderzenie ze znacznie bardziej skomplikowaną i niepoddającą się akademickim schematom rzeczywistością. Warto przytoczyć inny przykład: „w ekonomicznych analizach zachowań przestępczych przyjmowane jest założenie, że potencjalni przestępcy działają w sposób racjonalny. Według modelu ekonomicznego jednostkę racjonalną charakteryzuje umiejętność automatycznej aktualizacji wyobrażeń o prawdopodobieństwie wraz z napływem wszelkich nowych informacji oraz zachowanie zgodne z założeniami teorii oczekiwanej użyteczności (...) wzrost prawdopodobieństwa schwytania i osądzenia potencjalnego sprawcy (podobnie jak i wzrost surowości kary za popełnienie przestępstwa) przyczyni się do spadku oczekiwanej użyteczności z działań nielegalnych i tym samym powinien doprowadzić do spadku liczby popełnianych przestępstw (...) wzrost efektywności pracy organów ścigania powinien przyczynić się do spadku przestępczości. Natomiast analizując szeregi czasowe wskaźnika wykrywalności sprawców i natężenia przestępstw stwierdzonych ogółem w Polsce w latach 1990–2012 zauważono, że wzrost prawdopodobieństwa schwytania i osądzenia sprawcy może (wbrew założeniom teoretycznych modeli przestępczości) prowadzić do wzrostu liczby przestępstw ujętych w statystykach policyjnych”¹². Okazuje się zatem, mówiąc obrazowo, że prezentowane w analizach wizje oddają rzeczywistość społeczną „tak jakby” – jak przyznają to R. Cooter i T. Ulen: „Omawiane tu ekonomiczne modele przestępczości zakładają, że jednostki decydują się na przestrzeganie prawa bądź jego łamanie na podstawie rachunku własnych korzyści (...). Nasz model racjonalnego przestępstwa upraszcza rzeczywistość na wiele sposobów, o czym powinniśmy tutaj wspomnieć. W rzeczywistości przestępczość ma wiele przyczyn (...). Ekonomiści zwykle opisują ekonomiczny model podejmowania decyzji jako obraz uwzględniający zachowania, a nie subiektywne procesy rozumowania. Dlatego mówi się, że konsumenci działają tak jakby obliczali użyteczności krańcowe. Podobnie przyjęło się, że przestępcy działają tak jakby porównywali krańcowe korzyści płynące z przestępstwa oczekiwanej karą”¹³.

Ponadto, jak pokazuje zresztą zaprezentowany wyżej cytat dotyczący przewidywanych skutków interwencji władzy publicznej w dziedzinie polityki kryminalnej, prowadzona w podobny sposób ocena skutków regulacji rodzi dodatkowe wątpliwości co do możliwości „wyceny” określonych celów i wartości prawodawcy, zwłaszcza gdy są nimi na przykład życie, zdrowie, integralność seksualna, spokój publiczny, poczucie bezpieczeństwa i komfortu. Wątpliwości te były już przedmiotem dyskusji w literaturze prawniczej: „regulacja jest kosztowna, regulacja jest nie zawsze łatwa do porównania pod kątem kosztów, często nie

¹² K. Kądziołka, *Modele ekonomiczne w analizie zjawiska przestępczości*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 206, s. 56.

¹³ R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2011, s. 607.

bierze się pod uwagę pełnego rachunku kosztów, np. pomoc publiczna obejmuje też cały aparat, który przydziela tę pomoc, a tego czasami się nie uwzględnia. Porównuje się sytuacje hipotetyczne, a nie istniejące rzeczywiście, np. w prawie konkurencji, gdzie porównuje się rynek istniejący z rynkiem, który jest w sferze prognoz (...). Powstaje pytanie, na ile możemy kwantyfikować przesłanki i rezultaty regulacji, wyceniać pewne cele czy wartości, np. czystego środowiska, bezpieczeństwa, życia czy zdrowia ludzi. Wiadomo, że są to wartości bezcenne, ale oczywiście na poziomie przedsiębiorstw, czy ubezpieczeń zdrowotnych istnieje potrzeba, żeby wartości te też wyceniać. Poruszamy się na poziomie wartości ustrojowych, np. czy wyceniać i stosować jakąś kosztowną terapię, skoro za te pieniądze można byłoby wyleczyć setki ludzi¹⁴. O ile przybliżona i wiarygodna wycena konkretnych dóbr konsumpcyjnych w danym momencie jest możliwa i nie rodzi większych trudności, o tyle komplikacje pojawiają się w przypadku wszystkich dóbr niematerialnych. W skrajnych przypadkach wątpliwości będą oznaczać nie tylko komplikacje związane z określeniem ich wartości, lecz także zasadniczy dylemat, czy w ogóle można przeprowadzać takie oceny.

Istnieje jeszcze jedno poważne zagrożenie związane z prezentowaniem analiz społeczno-ekonomicznych skutków projektowanych regulacji, którego powinni być świadomi uczestnicy procesu legislacyjnego. Partycypacja ekspertów oraz wydawane przez nich opinie na temat projektów mogą służyć jako legalny i skuteczny instrument nacisku na decydentów oraz opinię publiczną ze strony wąskich grup interesu (*lobbies*), zainteresowanych określonym kształtem regulacji, nie z powodu ich generalnej użyteczności i wiarygodności w świetle faktów, lecz ze względu na zgodność z partykularnym dobrem, profitami konkretnych *lobbies*. Pod pozorem analiz społeczno-ekonomicznych przemycane są w praktyce argumenty w celu perswazji i manipulacji. Reprezentujący ich „lobbyści”, unikając jak ognia tego epitetu, przedstawiają się na ogół jako eksperci, specjaliści w danej dziedzinie, których rolą jest rzekomo bezstronne dostarczenie informacji, wniosków wynikających z badań, ekspertyz i fachowych opinii¹⁵. Trudno zresztą dziwić się, że tak jest – biorąc pod uwagę, wciąż silne w Polsce, negatywne skojarzenia lobbingu z nepotyzmem i korupcją¹⁶ – bycie „ekspertem” nie tylko nadaje osobie prestiżu i autorytetu, lecz przede wszystkim pozwala uniknąć kłopotliwych pytań o jego prawdziwe motywacje, mocodawców oraz cel działania. Nie kwestionując korzyści z udziału takich ekspertów w procesie legislacyjnym (nawet wówczas, gdy *de facto* realizują oni zadania z dziedziny rzecznictwa

¹⁴ W. Szpringer, *Metodologia oceny skutków ekonomiczno-społecznych zmiany prawa – wprowadzenie do dyskusji*, (w:) *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga*, Warszawa 2013, s. 48.

¹⁵ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Grupy Nacisku* (w:), M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 75.

¹⁶ Raport z badań CBOS nr BS/63/2010 „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce”, Warszawa 2010.

interesów, czyli *lobbying*, ich zaangażowanie jest źródłem informacji i poszerza wiedzę decydentów), naturalne jest pytanie o ewentualny konflikt interesów oraz na ile udział danego eksperta jest konsekwencją jego kwalifikacji merytorycznych i troski o interes ogółu, na ile zaś jego zainteresowanie danym projektem stanowi konsekwencję jego indywidualnych relacji towarzyskich, biznesowych lub subiektywnych ocen i światopoglądu.

Dobrym pretekstem do zobrazowania tego zjawiska są, uchwalone niedawno oraz wywołujące spore emocje społeczne, przepisy przewidujące ograniczenie handlu w niedziele. Pozostawiając poza zakresem rozważań oceny motywowane światopoglądem, tj. ocenę słuszności ochrony pracowników kosztem wolności działalności gospodarczej, i nie opowiadając się za jej zasadnością intencji projektodawców (projekt ustawy został wniesiony zgodnie z przepisami ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a jej faktycznym promotorem był związek zawodowy NSZZ „Solidarność”) albo przeciw przyjętym w nich rozwiązaniom, warto skonfrontować wybrane tezy na temat skutków społeczno-ekonomicznych oraz zaprezentować wstępne obserwacje na podstawie pierwszych tygodni po wejściu w życie regulacji.

2. OGRANICZENIE HANDLU W NIEDZIELE – ROZWIĄZANIA I OCZEKIWANIA

Z dniem 1 marca 2018 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni¹⁷. Akt ten przewiduje, że zasadniczo w niedziele i święta w placówkach handlowych zakazany jest handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem, a także powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w tym czasie. Przepisy tej ustawy zabraniają także powierzania wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem nieodpłatnie w placówkach handlowych w niedziele i święta, a także w dniu 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy. Ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną za naruszanie zakazu handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele lub święta.

Przepisy te, jeszcze na etapie prac legislacyjnych, wzbudzały poważne kontrowersje, które – co należy podkreślić – nie ograniczały się jedynie do merytorycznej treści, lecz obejmowały także poważne zastrzeżenia natury formalnoprawnej. Uzasadnione wątpliwości budził już sam kształt legislacyjny

¹⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 466.

przepisów¹⁸, a w konsekwencji obawy, czy akt odpowiada standardom konstytucyjnym, zwłaszcza zasadom: prawidłowej legislacji, wolności działalności gospodarczej, równości wobec prawa, proporcjonalności. Podnoszono także, że – choć projektodawca wprowadził wiele definicji legalnych, posługuje się specjalistycznymi terminami i jest bardzo drobiazgowy w określaniu wyjątków od generalnej zasady zakazu handlu w niedziele – kształt przepisów będzie źródłem wątpliwości interpretacyjnych, a stosowanie ustawy w praktyce wywoła poważne kontrowersje¹⁹, przede wszystkim odnośnie do objęcia jej zakresem usług innych niż sprzedaż towarów – zwłaszcza, gdy będą one prowadzone w placówkach handlowych lub ich okolicy. Nieprecyzyjność oraz restrykcyjność przepisów miała powodować realne zagrożenie dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, pracodawców oraz samych pracowników, a relatywnie krótka *vacatio legis* nie pozwoli faktycznie dostosować się pracodawcom i zatrudnionym do nowych reguł prawnych. Niezależnie od tych kontrowersji, warto skupić się na wątpliwościach pozaprawnych, tj. przewidywanych skutkach społeczno-ekonomicznych regulacji. Już pobieżna analiza prezentowanych w trakcie prac legislacyjnych opracowań eksperckich na ten temat prowadzi do wniosku, że wśród komentatorów brak jest zasadniczej zgody co do efektów jej wejścia w życie, co więcej, pierwsze tygodnie pod rządami nowego prawa dostarczają przykładów zachowań po stronie przedsiębiorców i konsumentów świadczących o tym, że oceny *ex ante* okażą się nieaktualne.

Należy rozpocząć od argumentów przytoczonych przez samego projektodawcę w treści uzasadnienia. Autor projektu tłumaczył, że „wprowadzenie w życie proponowanej ustawy pociągnie za sobą korzystne skutki społeczne. Na znaczeniu nabierze rodzina rozumiana jako podstawowa jednostka społeczna, a ograniczony zostanie konsumpcjonizm, który w Polsce w ostatnich latach stał się główną formą zaspakajania potrzeb ludności. 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 ożywiający w ten sposób przestrzeń centrum, ani peryferii miast gdzie najczęściej zlokalizowane są placówki handlowe. W zakresie skutków gospodarczych prognozowany jest wzrost obrotów w sklepach wielkopowierzchniowych w dni poprzedzające niedzielę tj. piątek i sobotę, kiedy konsumenci awansem dokonywać będą zakupów. Przykład węgierski, choć nie uzyskał aprobaty społecznej, wskazuje na

¹⁸ M.in. A. Karczmarek, *Opinia prawna dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 14, s. 131–144.

¹⁹ Tak na przykład: B. Szmulik, *Opinia prawna z dnia 17 listopada 2016 r. w przedmiocie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele* (druk nr 870); *Opinia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych do druku nr 870*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=870> (dostęp: 12.12.2018 r.).

ponad 5 procentowy wzrost obrotów w sektorze handlu w związku z wprowadzonym w 2015 roku zakazem handlu w niedziele (...). W Polsce egzemplifikacje wskazujące na zwiększenie obrotów w dni poprzedzające niedziele stanowią święta przypadające w te dni. Z analiz własnych SBHiU NSZZ »Solidarność« wynika, że 24 maja 2015 roku, kiedy w niedzielę przypadały Zielone Świątki, sklepy odnotowały w piątek i sobotę poprzedzające święto wzrost obrotów o ok. 6 procent. Zamknięcie sklepów wielkopowierzchniowych i dyskontów nie oznacza zamknięcia galerii handlowych. Na dotychczasowych zasadach będą w nich działać sklepy prowadzone przez właścicieli, kina, restauracje, itp. (...) Czynności zakupowe realizowane przez konsumentów zostaną rozłożone na sześć dni a nie siedem, a ciężar zakupów niedzielnych przełożony zostanie na piątek i sobotę. 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. 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. W naturalny sposób wzrośnie konkurencja wśród mikro przedsiębiorców [pisownia oryginalna – przyp. K.K.]²⁰. Uzasadnienie projektu ustawy akcentuje ponadto korzyści społeczne w postaci pozytywnego wpływu regulacji na relacje rodzinne, podaje liczne przykłady państw europejskich, w których podobne rozwiązania obowiązują, a także sygnalizuje pozytywny wpływ dla innych branż, na których usługi wzrośnie popyt (turystyka, rekreacja, gastronomia, kultura, sztuka). Zasygnalizowano nawet zgodność proponowanych rozwiązań z katolicką nauką społeczną i nakazem troski o człowieka, jego warunki pracy oraz zapewnienie wypoczynku. Podsumowując, w świetle treści uzasadnienia przepisy ustawy nie tylko przyniosą wiele pozytywnych efektów społecznych, ale również ich wejście w życie nie wpłynie negatywnie na sytuację przedsiębiorców, sytuację gospodarczą oraz budżet państwa.

Ponadto pracom nad projektem towarzyszyły pesymistyczne zapowiedzi licznych nieszczęść ekonomicznych i dramatów ludzkich, mających nastąpić po jej wejściu w życie. Opinie takie formułowano nie tylko w analizach i raportach przygotowanych przez fachowych ekonomistów i organizacje branżowe, lecz także powtarzały je media masowe. I tak, na przykład: „Spadek dochodów budżetu państwa o 1,8 mld zł, utrata 36 tys. miejsc pracy oraz 5-proc. spadek sprzedaży detalicznej. Takie mają być skutki wprowadzenia zakazu handlu w niedziele. Swoje wyliczenia przedstawili eksperci Business Centre Club²⁰, „Po wprowadzeniu zakazu handlu w niedziele, obroty branży mogą spaść o 9,6 mld zł, pracę może utracić 36,4 tys. osób, a dochody budżetu państwa mogą zmniejszyć się

²⁰ *Nowe prognozy dot. skutków zakazu handlu w niedziele. Budżet straci 1,8 mld zł*, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/zakaz-handlu-w-niedziele-skutki-wedlug-ekspertow-bcc/mdwslrc> (dostęp: 20.03.2018 r.).

o 1,8 mld zł z tytułu mniejszych podatków i składek społecznych pracowników, wynika z raportu PwC i Polskiej Rady Centrów Handlowych”²¹. Przeciwnicy ustawy wieszczyli nie tylko wzrost cen kupowanych produktów (co miało być spowodowane koniecznością „rekompensowania” sobie przez przedsiębiorców strat poniesionych przez zakaz handlu w niedziele, czyli *de facto* przerzuceniem kosztów na klientów), ale sprzeciw względem regulacji uzasadniali nawet troską o wiernych kościoła katolickiego, którzy niedzielną obecność na mszy łączą właśnie z zakupami²². Bardzo ciekawych wniosków dostarczył Raport PwC „Skutki zakazu handlu w niedzielę dla centrów handlowych i całej branży” z dnia 5 grudnia 2016 r.²³. Oto kilka wybranych tez:

1) ze względu na wprowadzenie zakazu handlu w niedziele obroty punktów handlowych i usługowych zlokalizowanych w centrach handlowo-usługowych spadną o 4,6 mld zł (czyli o około 4%), co będzie skutkowało spadkiem zapotrzebowania na pracę równoważnego spadkowi zatrudnienia o 19–20 tys. osób (dotyczy 4 niedziel w miesiącu);

2) bezpośrednie pochodzące z centrów handlowo-usługowych straty Skarbu Państwa wynikające z potencjalnego wprowadzenia zakazu handlu w niedziele to około 890 mln zł (z czego większość, tj. 695 mln, przypada na niezapłacony podatek VAT);

3) obroty w lokalach gastronomicznych zlokalizowanych w centrach handlowo-usługowych wynoszą średnio 15% (wacząc się od 10 do 18%), czyli na skutek zakazu handlu w te dni sprzedaż może spaść o ok. 450 mln zł (towarzyszyć temu może redukcja zatrudnienia w tych placówkach rzędu 9%, czyli o ok. 1,8 tys. osób);

4) obroty w usługach i pozostałym handlu spadną o prawie 2 mld zł (jednocześnie spadek zapotrzebowania na pracowników wyniesie niemal 6,5 tys. osób, z czego prawie 40% może przypadać na pracujących w usługach);

5) spadek zatrudnienia w centrach handlowo-usługowych w przypadku zakazu handlu w dwie niedziele w miesiącu wyniesie co najmniej 10 tys. osób.

Jednocześnie, co bardzo ciekawe, w Raporcie PwC został wspomniany przypadek węgierski: „Jedno z pierwszych badań dotyczących skutku zakazu handlu w niedziele wskazywało, że sprzedaż w handlu detalicznym w ciągu pierwszego miesiąca po wprowadzeniu zakazu nieznacznie wzrosła. Było to jednak

²¹ PwC/PRCH: *Zakaz handlu w niedziele spowoduje spadek obrotów o 9,6 mld zł*, Wirtualna Polska, <https://finanse.wp.pl/pwc-prch-zakaz-handlu-w-niedziele-spowoduje-spadek-obrotow-o-96-mld-zl-6115741892413569a> (dostęp: 20.03.2018 r.).

²² *Ksiądz też w niedziele chodzi na zakupy. Ruch w sklepach nasila się po mszy*, TVN24, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/zakaz-handlu-w-niedziele-material-czarno-nabialym,728025.html> (dostęp: 20.03.2018 r.).

²³ Raport PwC „Skutki zakazu handlu w niedzielę dla centrów handlowych i całej branży” z dnia 5 grudnia 2016 r. Raport przygotowany na zlecenie i we współpracy z Polską Radą Centrów Handlowych, <https://prch.org.pl/pl/public-affairs/104-handel-w-niedziele/124-raport-pwc-analiza-skutkow-wprowadzenia-zakazu-handlu-w-niedziele> (dostęp: 12.12.2018 r.).

najprawdopodobniej związane z naturalną tendencją do zwiększonych zakupów w okresie Wielkiej Nocy. Na skutek wzrostu obrotów w czwartek i piątek, odpowiednio o 24% i 21%, wiele sieci wydłużało godziny pracy między poniedziałkiem a sobotą. Zakaz w mieszany sposób wpłynął też na wynagrodzenia pracowników, którzy nie mogli już liczyć na 50%-towe dodatki za pracę w niedzielę, a za nadgodziny dodatek wynosił jedynie 30%. Z drugiej strony wynagrodzenia za pracę w niedzielę objęte wyłączeniem z zakazu wzrosły dwukrotnie (...). Głównym wyzwaniem okazało się jednak nastawienie społeczne do wprowadzonej zmiany²⁴. Uogólniając zatem, przykład węgierski pozwala stwierdzić, że kompleksowa ocena zakazu handlu w niedzielę jest niejednoznaczna, a proste wyobrażenia, zgodnie z którymi zamknięcie sklepów w niedzielę automatycznie przełoży się na zmniejszenie ilości sprzedawanych towarów, są niekoniecznie prawdziwe. Można nawet sformułować wniosek dalej idący – zakaz handlu w niedzielę może paradoksalnie spowodować wzrost sprzedaży, a wycofanie się przez władze w Budapeszcie z przyjętych rozwiązań było spowodowane nie ich negatywnymi skutkami ekonomicznymi, lecz postawą i przyzwyczajeniami konsumentów, którzy krytycznie oceniali brak możliwości zrobienia zakupów w niedzielę.

W kontekście rozważań nad skutkami polskiej ustawy zakazującej handlu w niedzielę, najbardziej zaskakujące (a jednocześnie wyjątkowo prawdziwe) wydaje się jednak stwierdzenie zawarte w oficjalnej Ocenie Skutków Regulacji, sporządzonej dla projektu²⁵, zgodnie z którym: „oddziaływanie proponowanych rozwiązań na rynek pracy może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty. Ostateczny efekt dla rynku pracy, w tym poziomu zatrudnienia w handlu, zależy będzie od indywidualnych zachowań przedsiębiorców i konsumentów. Nie przewiduje się zwiększenia liczby osób bezrobotnych w konsekwencji zmiany przepisów. W obecnej stosunkowo dobrej sytuacji na rynku pracy, przy uwzględnieniu zmian demograficznych (coroczny spadek liczby osób w wieku 15–64 lata), można przypuszczać, że osoby, które tracą pracę w jednym miejscu, powinny szybko znaleźć inne zajęcie”. Ten krótki fragment zdaje się wyrażać prosty w gruncie rzeczy wniosek, zgodnie z którym... trudno jest w ogóle przewidywać skutki społeczno-ekonomiczne podobnych rozwiązań legislacyjnych.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. W powszechnym odbiorze społecznym intencją autorów projektu ustawy było ograniczenie sytuacji, w których – mówiąc obrazowo – zmuszane przez pracodawców do ciężkiej pracy kobiety spędzają czas niedzielny na kasach supermarketów, kosztem ich relacji rodzinnych i stanu zdrowia. Obraz kobiet-pracownic centrów handlowych eksponowano również w treści uzasadnienia projektu ustawy. Jak się jednak okazuje,

²⁴ Raport PwC „Skutki zakazu handlu w niedzielę dla centrów handlowych i całej branży”..., s. 28.

²⁵ OSR z dnia 27.02.2017 r. do obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę (druk sejmowy nr 870).

w świetle wyników badań społecznych, argument ten stanowił pewne nadużycie. Wiedzy na ten temat dostarcza inny raport, zgodnie z którym:

1) w centrach handlowo-usługowych pracują głównie osoby młode (18–24 lata – 32%, 25–30 lat – 31%);

2) młody wiek pracowników uzasadnia w dużej mierze brak zobowiązań rodzinnych – 50% stanowią osoby samotne (jedynie 29% żyje w związku małżeńskim);

3) 71% nie posiada dzieci, natomiast niewielka grupa pracujących rodziców ma dzieci w zasadzie w 100 proc. w wieku szkolnym (55%) i przedszkolnym (40%);

4) 1/3 pracowników nadal zdobywa wykształcenie – być może dlatego właśnie wybrali pracę w centrum handlowo-usługowym – elastyczny czas pracy był najważniejszy dla osób w wieku do 30. roku życia;

5) 9 na 10 pracowników zapytanych, czy pracują w każdą niedzielę w miesiącu, odpowiedziało – nie – jedynie w niektóre (takiej odpowiedzi istotnie częściej udzielały osoby posiadające dzieci, chociaż stanowią one niecałe 30% osób zatrudnionych);

6) wbrew stereotypowi „kobiety, które muszą w niedzielę siedzieć za kasą”, jedynie 5% spośród przebadanych sklepów stanowiły supermarkety. Jest to jedna z trzech najmniej licznych branż w centrach handlowo-usługowych – obok księgarski (4%) oraz sklepów sportowych (3%);

7) na pytanie: „Jaki jest Pana/Pani wpływ na decyzję o pracy w niedzielę?” – 61% pracowników odpowiedziało, że praca w niedzielę wynika z ich grafika, na który mają wpływ i który mogą dostosować indywidualnie. Na możliwość zamiany pracy w niedzielę na inne dni tygodnia istotnie częściej wskazywały osoby w wieku do 30 lat. Natomiast 7% przyznało, że samodzielnie zgłasza się do pracy w niedzielę;

8) mimo możliwości dostosowania grafika do indywidualnych preferencji, 93% osób decyduje się na pracę zarówno w dni robocze, jak i w weekendy²⁶.

Podsumowując wnioski z zaprezentowanych wyżej badań: możliwość wykonywania pracy w niedzielę w centrach handlowo-usługowych stanowi dla wielu młodych ludzi, niemających jeszcze dzieci i zobowiązań rodzinnych, okazję uzyskania dodatkowych środków finansowych, dzięki którym mogą godzić pracę z nauką (są to głównie osoby młode, na początku kariery zawodowej, które kontynuują edukację). Wbrew stereotypom oraz prezentowanemu w uzasadnieniu projektu wyobrażeniu, struktura pracowników centrów handlowo-usługowych jest diametralnie różna od struktury pracowników supermarketów i hipermarketów, a zatem zamknięcie centrów handlowo-usługowych nie przyczyni się do realizacji celu projektodawcy, jakim jest m.in. umożliwienie kobietom spędzania

²⁶ Badanie zrealizowane przez Kantar Millward Brown wśród pracowników wylosowanych centrów handlowych na terenie całej Polski, metodą wywiadów bezpośrednich w dniach 31 lipca – 6 sierpnia 2017 r., wielkość próby n=800, błąd pomiaru 3,5%.

czasu z rodzinami w niedziele, natomiast pozbawi szansy zarobku rzeszy młodych ludzi, zdobywających wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Skutkiem tego może być nie tylko spadek dochodów w tej grupie społecznej, lecz także brak finansowych możliwości kontynuowania edukacji i realizacji przyjętego modelu kariery.

Samo już porównanie prezentowanych treści z przytoczonych wyżej źródeł prowadzi do wielu interesujących konkluzji. Po pierwsze, przytaczane przez różnych autorów dane oraz stosowane jako argumenty informacje są niekonkluzywne. Trudno nie ulec wrażeniu, że mają one znaczenie przede wszystkim propagandowe – ich zadaniem nie jest dostarczenie rzetelnej wiedzy o aktualnej i przyszłej sytuacji w dziedzinie normowanej, ale przekonanie dyskutantów, a zwłaszcza wywarcie presji na opinii publicznej i decydentach. Co więcej, nie sposób nie zadać pytania, jak możliwe jest to, że symulacje skutków ekonomicznych i społecznych tak bardzo się różnią. Zwłaszcza, że większość cytowanych ocen jest wypowiedziana z wiarą w ich nieomyłość i trafną antycypację rzeczywistości.

3. PIERWSZE REAKCJE

W jaki sposób na wejście w życie nowych przepisów zareagowali ich główni adresaci, czyli przedsiębiorcy i konsumenci? Przede wszystkim – jak wynika z informacji uzyskanych na podstawie przekazu medialnego – ci pierwsi podjęli konkretne kroki w celu zapobieżenia potencjalnym stratom ekonomicznym. Choć ich aktywna postawa i pomysłowość (granicząca nieraz z narażeniem się na zarzut naruszania, a przynajmniej obchodzenia prawa) stała się nieraz powodem żartów i krytyki (prześmiewcze obrazki przedstawiające wielopiętrowe galerie handlowe pod logo znanych marek stacji benzynowych lub zmanipulowane zdjęcia z rzekomymi reklamami jajek i masła zamiast cen paliw przy drogach), stanowi dowód, że nowe zasady prowadzenia działalności gospodarczej mogą być potraktowane jako wyzwanie i szansa, nie zaś źródło kłopotów i bariera rozwoju. Jakie sposoby radzenia sobie z nowym prawem zastosowali polscy przedsiębiorcy?

Podstawowym rozwiązaniem, wykorzystywanym zwłaszcza w dużych sklepach sieciowych, była zmiana godzin pracy w piątki, soboty (do późnych godzin nocnych, a w sytuacjach skrajnych niemal do północy) oraz poniedziałki (poprzez wprowadzenie wcześniejszych godzin otwarcia). Wielu przedsiębiorców zdecydowało się skorzystać z wyjątków od zakazu handlu w niedziele wymienionych w art. 6 ust. 1 ustawy (ponadto art. 7 określa niedziele, w których wyjątkowo zakaz nie obowiązuje). Wyliczenie tam zawarte jest rozbudowane (w aktualnym stanie prawnym liczy aż 32 punkty) i nie sposób analizować wszystkich sytuacji, lecz zasygnalizować najważniejsze, czyli: nieobowiązywanie zakazu na stacjach

paliw płynnych, w placówkach handlowych w zakładach prowadzących działalność w zakresie kultury, sportu, oświaty, turystyki i wypoczynku, w placówkach handlowych na dworcach, środkach transportu, w sklepach internetowych i na platformach internetowych, w przypadku handlu towarami z automatów. I tak, na przykład, media informowały o: poszerzeniu katalogu produktów oferowanych na stacjach benzynowych (w tym także o mięso, warzywa i owoce, kosmetyki, biżuterię, odzież oraz sprzęt AGD)²⁷, galeriach handlowych, które na swoim terenie uruchomiły kasy biletowe i punkty informacji pasażerskiej²⁸, przeniesieniu handlu do internetu wraz z dostarczaniem zakupionych towarów przez cały tydzień za pośrednictwem automatów lub bezpośrednich dostaw do domu klienta²⁹, zamianie w niedzielę tradycyjnych sklepów w tzw. *showroom* lub *concept store*, w których nie dokonuje się kupna-sprzedaży, lecz formalnie ma miejsce jedynie „testowanie” (przymierzanie) produktu i konsultacja ze stylistą, by następnie kupić produkt przez internet³⁰.

Co jednak znacznie bardziej ciekawe, obserwacja zachowania konsumentów pozwala przypuszczać, że wysoce prawdopodobne jest powtórzenie się w warunkach polskich „wariantu węgierskiego”, przynajmniej jeśli chodzi o wzrost dochodów przedsiębiorców oraz wpływów do budżetu państwa z tytułu danin publicznych. Przede wszystkim rozpowszechniane w przekazach medialnych wiadomości (nie zawsze precyzyjnie i wyczerpująco) na temat „zamkniętych sklepów w niedzielę” spowodowały irracjonalną obawę po stronie klientów, której skutkiem było „oblężenie” sklepów... już w piątek i sobotę poprzedzające ostatnią niedzielę przed wejściem w życie przepisów ustawy. Innymi słowy: choć ustawa weszła w życie z dniem 1 marca 2018 r. (zgodnie z art. 18), to zgodnie z art. 16 ust. 1: „W okresie od dnia 1 marca do dnia 31 grudnia 2018 r. zakaz, o którym mowa w art. 5, nie obowiązuje w pierwszą i ostatnią niedzielę każdego miesiąca kalendarzowego”, co oznacza, że do końca bieżącego roku kalendarzowego zakaz handlu w niedzielę nie obowiązuje w pierwszą i ostatnią niedzielę miesiąca. W efekcie pierwsza niedziela marca (przypadająca na dzień 4 marca 2018 r.) pozostawała, w zgodzie z przepisami ustawowymi, tzw. niedzielą handlową i sklepy mogły być otwarte na dotychczasowych zasadach. Mimo tego, pod

²⁷ M. Marchwicki, *Paliwo to tylko dodatek. Orlen zamierza skorzystać z zakazu handlu w niedzielę i sprzedawać... dosłownie wszystko*, <http://natemat.pl/226809,paliwo-to-tylko-dodatek-ornel-zamierza-sprzedawac-buty-telewizory-mieso-warzywa-a-nawet-gitary> (dostęp: 20.03.2018 r.).

²⁸ *Galeria handlowa stała się dworcem. „Obsługujemy wyłącznie podróżnych”*, TVN-24bis.pl <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/zakaz-handlu-w-niedziele-galeria-handlowa-stala-sie-dworcem,821402.html> (dostęp: 20.03.2018 r.).

²⁹ J. Sobolak, *Zakaz handlu w niedzielę, ale sieci będą sprzedawać przez internet. Gdzie zrobimy e-zakupy w każdą niedzielę?*, Wyborcza.pl, <http://wyborcza.pl/7,155287,23093431,zakaz-handlu-w-niedziele-ale-sieci-beda-sprzedawac-przez-internet.html> (dostęp: 20.03.2018 r.).

³⁰ *Jak obejść zakaz handlu w niedzielę? Top Secret już znalazł sposób*, Gazeta.pl, <http://kobieta.gazeta.pl/kobieta/7,107881,22959071,jak-obejsc-zakaz-handlu-w-niedziele-top-secret-juz-znalazl.html> (dostęp: 20.03.2018 r.).

wpływem ogólnego niepokoju i emocji spowodowanych widmem zamkniętych sklepów, klienci masowo wybrali się na prewencyjne zakupy jeszcze w dniach 2 i 3 marca. Tak sytuację tę relacjonowały media: „Armageddon. Masakra. Apokalipsa. Tak było w sklepach w ubiegłą sobotę. Informacje przez cały dzień przekazywali nam czytelnicy. A przecież to był tylko fałszywy alarm. Bo ostatnia sobota przed zakazem handlu przypada właśnie dziś (...) zawsze, kiedy sklepy mają być zamknięte – czyli przed świętami, majówką, dowolnym długim weekendem – dzień wcześniej Polacy rzucają się robić zakupy. Przedsmak tego, co nas może dziś czekać mieliśmy w zeszłym tygodniu. Przypomnijmy. Puste półki, pieczywo wymiecione do ostatniego okruszka, smętne resztki dokładnie przebranych warzyw i owoców. I zdezorientowani klienci, którzy nie wiedzieli, czy sklepy będą zamknięte już w tę, czy może dopiero w następną niedzielę”³¹.

Wydarzenia mające miejsce w kolejne niedziele – tym razem objęte już zakazem handlu na podstawie przepisów ustawy – pozwoliły potwierdzić tezę o piątkowych i sobotnich zakupach „na zapas” (co często oznaczało zakup produktów ponad realne potrzeby). Zarówno ogólnopolskie, jak i lokalne media relacjonowały podobne przypadki z różnych części Polski: brak miejsc parkingowych w okolicach sklepów, tłumy klientów do późnych godzin nocnych, długie kolejki do pracujących na pełnych obrotach kas. Tytułem przykładu: „Już w niedzielę, 11 marca sklepy po raz pierwszy zostaną zamknięte za sprawą zakazu handlu. Krakowianie postanowili zrobić zapasy i tłumnie udali się do sklepów. W efekcie w wielu sklepach utworzyły się spore kolejki, a na parkingach przed marketami ciężko było znaleźć wolne miejsce”³². Podobnie wyglądały relacje z innych miast: „Tesco przy Fieldorfa Nila. Pora obiadowa. Większość kas otwarta, co wcale w takich sklepach nie jest normą. Mimo tego tworzą się długie, kilkunastoosobowe, meandrujące kolejki. Byliśmy już w Lidlu na Grochowskiej, też były takie tłumy. (...) W porównaniu z normalną sobotą notujemy zwiększenie obrotu o ok. 30 proc. – zdradza nam pracownik jednego ze sklepów z branży chemicznej”³³.

Jednocześnie wystąpiło zjawisko sugerowane przez projektodawcę oraz zwolenników przepisów ograniczających handel w niedziele – zdecydowany wzrost zainteresowania innymi formami aktywności oraz poszerzenie oferty przez instytucje zaangażowane w krzewienie kultury, sztuki, turystyki, propagowanie sportowego stylu życia. Tak, na przykład: w Łodzi zaoferowano mieszkańcom uczestnictwo w wielu nowych inicjatywach (w tym specjalne imprezy teatralne,

³¹ A. Kalińska, *PiS dopiął swego. Skutków nie przewidział. Sobota, jakiej jeszcze w Polsce nie było*, Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/pis-dopial-swego-skutkow-nie-przewidzial,147,0,2400403.html> (dostęp: 20.03.2018 r.).

³² A. Calik, *Niedziela bez handlu. Szal sobotnich zakupów w Krakowie*, „Gazeta Krakowska”, <http://www.gazetakrakowska.pl/strefa-biznesu/wiadomosci/z-regionu/a/niedziela-bez-handlu-szal-sobotnich-zakupow-w-krakowie-zdjecia-wideo,12997154/> (dostęp: 20.03.2018 r.).

³³ *Zakaz handlu w niedzielę. Warszawiacy robią zakupy w sobotę i stoją w kolejkach, ale są wyjątki*, Wyborcza.pl, <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,23125844,zakaz-handlu-w-niedziele-warszawiacy-robia-zakupy-w-sobote.html> (dostęp: 20.03.2018 r.).

warsztaty, wycieczki po mieście, zwiedzanie palmiarni, turnieje sportowe, spływy kajakowe, naukę prowadzenia tramwaju³⁴, w Poznaniu wprowadzono niedzielne 50-procentowe zniżki w instytucjach kultury³⁵, Muzeum Narodowe wykorzystało niekonwencjonalne hasło reklamowe: „wszystkie galerie w niedziele jednak otwarte!”³⁶, a jedna ze spółek kolejowych wprowadziła ofertę „rodzinnych przejazdów” w atrakcyjne turystycznie miejsca, w ramach których dorośli opiekunowie zwolnieni są z obowiązku zakupu biletów³⁷. Wydaje się zresztą, że działania te okazały się skuteczne, ponieważ – jak informowano w środkach masowego przekazu – odnotowano wyjątkowo duże zainteresowanie tymi możliwościami spędzania wolnego czasu. Ponadto trzeba podkreślić, że część z nich miała charakter odpłatny, a aktywność poza domem przynajmniej pośrednio wpłynęła na generowanie zysków dla przedsiębiorców branż usługowych (restauracje, puby, kina, transport), którzy uprawnieni są wciąż do prowadzenia działalności w niedziele. Kwestia ta musi zostać także uwzględniona w dyskusji o generalnych skutkach dla polskiej gospodarki oraz wpływach budżetowych na skutek wejścia w życie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni.

4. WNIOSKI

Na razie można jedynie spekulować, jakie skutki ekonomiczno-społeczne, w perspektywie długofalowej, przyniosą przepisy komentowanej ustawy. Prognozy takie tym trudniej formułować z uwagi na fakt, iż ustawa przewiduje stopniowe „zaostżenie” ograniczeń handlu w niedziele, do końca 2018 r. pierwsza i ostatnia niedziela w miesiącu miały status „niedziel handlowych”, natomiast zgodnie z przepisem art. 17 ust. 1 ustawy: w roku kalendarzowym 2019 przewiduje się tylko jedną „niedzielę handlową” w miesiącu (zakaz nie będzie obowiązywał w ostatnią niedzielę każdego miesiąca kalendarzowego). Biorąc pod uwagę doświadczenia z pierwszych tygodni po wejściu w życie przepisów ustawy, zaryzykować można przypuszczenie, że prawdopodobne wydaje się powtórzenie w Polsce wariantu węgierskiego, czyli sytuacja, w której – choć skutki ekono-

³⁴ *Jak spędzić czas w niedzielę wolną od handlu? Miasto wychodzi naprzeciw mieszkańcom*, Radio Zet, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Zakaz-handlu-w-niedziele.-Lodz-oferuje-wycieczki-zwiedzanie-i-jarmark> (dostęp: 20.03.2018 r.).

³⁵ *Będą duże zniżki!*, Fakt.pl, <https://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/poznan/w-niedziele-bez-handlu-beda-w-poznaniu-znizki-do-instytucji-miejskich/e5b4g7e> (dostęp: 20.03.2018 r.).

³⁶ *„Szok! Galerie jednak otwarte!!!”. Świetna reklama muzeum w Warszawie. „Nobel się należy”*, Metro Warszawa, <http://metrowarszawa.gazeta.pl/metrowarszawa/7,141637,23128844,szok-galerie-jednak-otwarte-swietna-reklama-muzeum-w.html> (dostęp: 20.03.2018 r.).

³⁷ *Rodzinne Niedziele w Kolejach Śląskich*, <https://kolejeslaskie.com/rodzinne-niedziele-w-kolejach-slaskich/> (dostęp: 20.03.2018 r.).

miczne po stronie większości przedsiębiorców oraz wpływów podatkowych nie będą wcale negatywne – postawa konsumentów i nawyki klientów przyzwyczajonych do kupowania w niedziele wpłyną na zmianę stanu prawnego przez prawodawcę. Ponadto nie można wykluczyć, że Polacy (podobnie jak społeczeństwa wielu krajów Europy Zachodniej) przyzwyczajają się do zamkniętych sklepów w niedziele, a nowe inicjatywy podejmowane przez instytucje działające w dziedzinie sztuki, kultury i kultury fizycznej cieszyć się będą coraz większym zainteresowaniem, zmieniając na trwałe trendy i postawy społeczne. Nie jest również wykluczone, że na skutek potencjalnej kontroli konstytucyjności przepisów, przynajmniej niektóre jej obecne rozwiązania ulegną modyfikacji.

Analiza treści dokumentów prezentujących przewidywane skutki regulacji, a także doświadczeń zagranicznych może prowadzić do pesymistycznego wniosku, że potwierdza się nie tylko pogląd, iż system oceny skutków regulacji w Polsce „funkcjonuje wadliwie i dokonywane oceny nie spełniają swoich zadań”³⁸, lecz także, że finalnie każda próba określania skutków ekonomiczno-społecznych regulacji jest obciążona wysokim ryzykiem błędu. Potwierdzenie znajduje pogląd, zgodnie z którym „niekompletność a często niepewność informacji i prognoz, których może dostarczyć ekspert w procesie prawotwórczym, sprawia, że jego funkcja jako reprezentanta wiedzy »ściślej i pewnej« może być w tym procesie stosunkowo skromna”³⁹. Ponadto prezentowane w trakcie prac legislacyjnych analizy mają faktycznie charakter propagandowy, tj. prezentują informacje, których treść odpowiada raczej narracji budowanej przez konkretną grupę (w tej sytuacji stronę zwolenników ustawy i jej przeciwników) niż faktom. To cenna lekcja dla prawodawcy, prawników, badaczy, ekspertów oraz komentatorów.

Oczywiście nie powinna ona prowadzić do wniosku, że przewidywanie skutków regulacji nie ma sensu i należy go zaniechać w przyszłości. Jest wprost przeciwnie: analizy *ex ante* są konieczne i należałoby się zastanowić raczej nad sposobami ich udoskonalenia. Z pewnością potrzebne jest prowadzenie analiz interdyscyplinarnych, które powinny uwzględniać liczne czynniki faktyczne, doświadczenia zagraniczne oraz wagę okoliczności irracjonalnych, takich jak emocje i namiętności. Jak pokazał analizowany przypadek, wyobrażenie konsumenta jako racjonalnego *homo oeconomicus* oraz przedsiębiorcy-biernego adresata regulacji, który poddaje się bez walki (rezygnując ze starań o powiększenie zysku w nowych okolicznościach), bywa zawodna. Ponadto konieczny jest dystans i świadomość, że dokonując zmian w otoczeniu prawnym, prawodawca za każdym razem działa w pewnym sensie eksperymentalnie, a działania te obciążone są zarówno ryzykiem nieosiągnięcia zakładanych celów i pogorszenia stanu w dziedzinie będącej przedmiotem interwencji legislacyjnej, jak i nadzieją, że postawa adresatów pozwoli zapobiec ewentualnym nieszczęściom i przyniesie

³⁸ W. Rogowski, W. Szpringer, *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007, s. 9.

³⁹ S. Wronkowska, *Ekspert a proces...*, s. 13.

korzyści, które nawet nie były przez projektodawcę planowane. Słowem, należy zachować zdrowy rozsądek w przewidywaniu oceny skutków projektowanych regulacji. Niezależnie od środków zaangażowanych w przeprowadzenie analizy *ex ante*, przyjętej metodologii, interdyscyplinarności spojrzenia oraz autorytetu uczestniczących w badaniu specjalistów, zmieniające się okoliczności i irracjonalne zachowania nadają finalny kształt normom prawnym w praktyce ich stosowania. Postawa eksperta-proroka – który apriorycznie, tonem nieznoszącym sprzeciwu, na podstawie symulacji przeprowadzonych z zastosowaniem teoretycznych modeli i schematów, antycypuje bieg zdarzeń – przypomina nieraz manierę oświeceniowych filozofów wyznających koncepcje deterministyczne, głoszących „postęp ducha ludzkiego przez dzieje” czy wyroki „nieubłaganej logiki dziejowej”.

Trzeba zatem powstrzymać się od pokusy ulegania złudzeniu, że teoretyczne założenia, naukowa metodologia, fachowe kompetencje i szczerze intencje ekspertów gwarantują trafne oszacowanie realnych konsekwencji wchodzących w życie rozwiązań normatywnych. Pokusie takiej ulegają zresztą sami prawnicy, przywiązani do pozytywistycznego paradygmatu oraz teoretycznego modelu podziału władzy, zgodnie z którym organy legislatywy w sposób jednoznaczny i ostatecznie wiążący determinują postępowanie egzekutywy i judykatywy. Tak jak niektórzy autorzy opracowań ekonomicznych i socjologicznych przyjmują za pewnik, że wystąpienie zjawiska X musi za sobą pociągnąć efekt w postaci zjawiska Y – analogicznie wyobrażenie procesu stosowania prawa jawi się jako prosty mechanizm aplikowania norm ustalonych przez prawodawcę. Tymczasem tak jak sędziowie nie są ustami ustawy, a na proces rozstrzygania indywidualnych i konkretnych spraw wpływają liczne okoliczności nieprzewidziane przez prawodawcę na etapie projektowania regulacji oraz niewyrażone w tekście przepisów prawa, podobnie jest ze skutkami społeczno-ekonomicznymi aktów normatywnych – dopiero praktyka życia zweryfikuje poprawność wszystkich ocen *ex ante*.

BIBLIOGRAFIA

- Brzęk W., *Ocena skutków regulacji (OSR) jako element rządowego procesu legislacyjnego*, „Journal of Modern Science” 2013, nr 1
- Cohen M., *Ekonomiczne podejście do przestępczości i wymiaru sprawiedliwości*, www.rpo.gov.pl/pliki/1197460053.pdf (dostęp: 25.03.2016 r.)
- Cooter R., Ulen T., *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2011
- Ehrlich S., *O tak zwanej dogmatyce prawa (pismo polemiczne z zakresu metodologii prawa)*, (w:) S. Ehrlich (red.), *Studia z teorii prawa*, Warszawa 1965
- Gomułowicz A., *Podatki a etyka*, Warszawa 2013
- Karczmarek A., *Opinia prawna dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 14

- Kądziołka K., *Modele ekonomiczne w analizie zjawiska przestępczości*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 206
- Kochanowski J., *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce*, www.rpo.gov.pl/pliki/12087762810.pdf (dostęp: 20.01.2018 r.)
- Kustra E., *Racjonalny ustawodawca. Model teoretyczno-prawny*, Toruń 1982
- Lipowicz I., *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 7
- Matczak M., Zalaśiński T., *5 grzechów głównych procesu legislacji: jak nie przegrać, wprowadzając nowe ustawy?*, „Think-Tank Magazine” 2009, nr 1
- Osiecka-Chojnacka J., *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „Infos” 2008, nr 2(26)
- Podgórecki A., *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957
- Rogowski W., Szpringer W., *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007
- Sakowicz M. (red.), *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, Warszawa 2010
- Stefanowicz J., Szamełek K., *Analiza skutków regulacji prawnych w obszarze prawa geologiczno-górniczego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii Polskiej Akademii Nauk” 2010, nr 79
- Szmulik B., *Opinia prawna z dnia 17 listopada 2016 r. w przedmiocie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk nr 870)*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=870> (dostęp: 12.12.2018 r.)
- Szmulik B., Żmigrodzki M., *Grupy Nacisku*, (w:) M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997
- Szpringer W., *Metodologia oceny skutków ekonomiczno-społecznych zmiany prawa – wprowadzenie do dyskusji*, (w:) *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga*, Warszawa 2013
- Szpringer W., Rogowski W. (red.), *Ocena skutków regulacji. Poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007
- Szpringer W., *Społeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*, Warszawa 2009
- Wronkowska S., *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985
- Zalaśiński T., *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, (w:) *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?*, Gdańsk 2010
- Zimmerman J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
- Zubek R., *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Warszawa 2007
- Zubek R., *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 2(4)

LIMITATION OF SUNDAY TRADING – PREDICTING THE EFFECTS OR READING TEA LEAVES?

Summary

This article is devoted to the issue of new Polish regulations introducing the principle of prohibiting trade on Sundays. As is clear from the justification of the Act, the argument for the provisions on the prohibition of trade on Sunday is first of all concern for employees' rights and family relations, striving to guarantee time for the families of employees. The Act also provides for numerous exceptions to the principle of prohibiting trading on Sundays (including the possibility of selling at gas stations, railway stations, airports, hospitals, and also permits trade in flowers, souvenirs and religious goods). In addition, it will be acceptable to provide other services such as catering (Sundays restaurants and bars open on Sundays), cultural (the opportunity to visit the museum, cinema, theater) and sports (sports fields, gyms, swimming pools, ice rinks, sports halls also open on Sundays). The legislator declares that he cares about on the transfer of activities outside shopping centers, and new solutions will not cause losses on the part of entrepreneurs and lower tax revenues.

On the other hand, as shown in the analysis and analogous experiences of other European countries quoted in the article (eg in Hungary, after the introduction of a trade ban on Sunday, sales increased because consumers bought more products "on stock"), experts – regardless of the methodology used – are not able to predict precise socio-economic effects of the proposed regulations. This is because the recipients of new regulations are taking steps to comply with the new law (among others, Polish entrepreneurs have introduced major changes in their activities to avoid economic losses after the entry into force of the Act on the prohibition of Sunday trading), and consumers behave often irrationally, which also makes it difficult to accurately estimate the consequences of new solutions.

KEYWORDS

legislation, regulatory impact assessment, legislative planning, Sunday trade ban, consumer behavior, economic law analysis, rational *homo oeconomicus*

SŁOWA KLUCZOWE

legislacja, ocena skutków regulacji, planowanie legislacyjne, zakaz handlu w niedziele, zachowania konsumentów, ekonomiczna analiza prawa, racjonalny *homo oeconomicus*