



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Andrzej Duda

Warszawa, dnia 18 lutego 2025 r.



Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

W N I O S E K

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją **ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2024 r. poz. 449 i 1965; dalej także jako: zaskarżona ustawa lub ustawa o ograniczeniu handlu).**

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

I. art. 7 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu nadanym art. 4 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1965; dalej także jako: ustawa nowelizująca), w zakresie w jakim zwiększa liczbę niedziel handlowych kolejno poprzedzających Wigilię Bożego Narodzenia z dwóch do trzech z:

- a) art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez nieuzasadnione preferencyjne traktowanie pracodawców branży handlowej i wprowadzenia jedynie dla tej grupy pracodawców rekompensaty w postaci dodatkowej niedzieli handlowej, w zamian**

za ustanowienie dnia wolnego od pracy – Wigilii Bożego Narodzenia, w którym nie będą mogli prowadzić działalności handlowej,

- b) wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności i z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji poprzez nieuzasadnione, dyskryminujące traktowanie pracowników handlu, którzy jako jedyna grupa pracowników *de facto* zobligowani zostali do odpracowania ustanowionego dnia wolnego od pracy - Wigilii Bożego Narodzenia w dodatkową pracującą niedzielę,**
- c) art. 66 ust. 2 w związku z art. 18, art. 47 i art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji poprzez naruszenie prawa do dni wolnych - prawa do wypoczynku, a tym samym ograniczenie możliwości korzystania z innych praw i wolności konstytucyjnych w tym: prawa do życia prywatnego i rodzinnego;**

II. art. 7 ust. 1b z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą przyzwoitej legislacji poprzez ustanowienie regulacji dopuszczającej możliwość wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem przez pracownika lub zatrudnionego nie więcej niż w dwie niedziele z trzech zwolnionych z zakazu handlu, poprzedzających Wigilię Bożego Narodzenia bez ustanowienia sankcji karnej za nieprzestrzeganie wprowadzonej regulacji.

Uzasadnienie

W dniu 6 grudnia 2024 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej po rozpatrzeniu poprawek Senatu uchwalił ustawę o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw.

Zasadniczym celem tej ustawy była nowelizacji ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1920 oraz z 2024 r. poz. 1965; dalej: ustawa o dniach wolnych), która polegała na ustanowieniu dnia 24 grudnia – Wigilii Bożego Narodzenia – dniem wolnym od pracy. Pierwotnie projekt nowelizacji w zakresie innych zmienianych ustaw, tj. ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 oraz z 2024 r. poz. 878 i 1222, dalej: Kodeks pracy) oraz ustawy o ograniczeniu handlu, przewidywał jedynie zmiany wynikowe, będące następstwem ustanowienia Wigilii Bożego Narodzenia dniem wolnym od pracy. Na skutek wniesionych poprawek, finalnie ustawa nowelizująca przewiduje także zmiany w ustawie o ograniczeniu handlu, polegające na zwiększeniu liczby niedziel handlowych kolejno poprzedzających Wigilię Bożego Narodzenia z dwóch do trzech.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw wpłynął do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 października 2024 r. i stanowił przedłożenie poselskie zawarte w druku nr 777. Projekt przed skierowaniem do prac parlamentarnych nie był poddany procesowi konsultacji publicznych oraz uzgodnień z partnerami społecznymi takimi jak organizacje pracowników czy pracodawców.

Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 8 listopada 2024 r., po czym projekt skierowano do Komisji Gospodarki i Rozwoju oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Podczas prac połączonych komisji w dniu 26 listopada 2024 r. projekt został zmieniony m. in. przez dodanie regulacji mającej, zgodnie z jej uzasadnieniem, zrekompensować przedsiębiorcom skutki wejścia w życie przepisów o ustanowieniu nowego dnia wolnego od pracy – tj. 24 grudnia, zwalniając z zakazu handlu dodatkową, trzecią niedzielę poprzedzającą Wigilię Bożego Narodzenia. Drugie czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 27 listopada 2024 r. Poprawki mające na celu przywrócenie pierwotnego celu i brzmienia projektowanej regulacji nie uzyskały wymaganej większości. W głosowaniu w dniu 27 listopada 2024 r. podczas trzeciego czytania wzięło udział 425 posłów. 403 posłów głosowało za przyjęciem ustawy, 10 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy, 12 posłów wstrzymało się od głosu.

W dniu 29 listopada 2024 r. ustawę nowelizującą przekazano Marszałkowi Senatu. Senat Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu w dniu 5 grudnia 2024 r. wprowadził do zaskarżonej ustawy 2 poprawki - jedną legislacyjną oraz drugą merytoryczną. Poprawka merytoryczna Senatu dotyczyła wprowadzenia rozwiązania, dzięki któremu pracownik lub zatrudniony może wykonywać pracę w handlu oraz wykonywać czynności związane z handlem nie więcej niż w dwie z trzech pracujących niedziel poprzedzających Wigilię Bożego Narodzenia.

Przekazana w dniu 9 grudnia 2024 r. przez Marszałka Sejmu ustawa nowelizująca została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 24 grudnia 2024 r. oraz opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 grudnia 2024 r. pod poz. 1965. Zaskarżona ustawa weszła w życie z dniem 1 lutego 2025 r.

Podczas pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw przedstawiciel wnioskodawców podkreślał, że Wigilia Bożego Narodzenia: „To jeden z najważniejszych dni w polskiej tradycji, głęboko zakorzeniony nie tylko w religii, ale i w polskiej kulturze. Wiele osób traktuje ten dzień nie tylko jako przygotowanie do świąt Bożego Narodzenia, ale jako samo święto, jako święto samo w sobie. Jego centralnym punktem jest wspólna kolacja w gronie rodziny i najbliższych osób. Dzień wolny pozwoliłby na pełne uczestnictwo w tych tradycjach bez konieczności łączenia obowiązków zawodowych z pracami przygotowawczymi w domu. Praca w Wigilię może

utrudniać lub wręcz uniemożliwiać wzięcie udziału w rodzinnym spotkaniu, szczególnie jeśli wymaga to podróży w odległe miejsca w Polsce. Dla części pracowników dzień ten jest dniem wolnym lub praca jest świadczona w ograniczonym zakresie, ponieważ pracodawcy często sami ustanawiają ten dzień wolnym lub pracownicy na etapie ustalania urlopów decydują się na wzięcie tego dnia urlopu wypoczynkowego, aby mieć więcej czasu na przygotowanie wieczornej kolacji wigilijnej. Warto podkreślić, że dzięki tej ustawie dzień wolny od pracy będzie obowiązywał wszystkich pracowników.” (por. wypowiedź poseł K. Ueberhan na 21. posiedzeniu Sejmu X Kadencji w dniu 8 listopada 2024 r., Sprawozdanie Stenograficzne).

Popierając w pełni ideę ustanowienia 24 grudnia – Wigilii Bożego Narodzenia dniem wolnym od pracy, czemu dałem wyraz podpisując ustawę nowelizującą, należy stwierdzić, że wątpliwości natury konstytucyjnej budzi jednocześnie zwiększenie liczby niedziel pracujących w ustawie o ograniczeniu handlu, co uzasadnia skierowanie wskazanych w *petitum* wniosku przepisów do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej.

I. Zarzut niezgodności art. 7 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej ustawy w zakresie określonym w pkt I lit. a *petitum* wniosku

Wzorcem kontroli przepisu zakwestionowanego w pkt I lit. a *petitum* wniosku jest wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa. Przedmiot kontroli stanowi natomiast art. 7 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej ustawy.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej ustawy: „1. Zakaz, o którym mowa w art. 5, nie obowiązuje w: 1) kolejne trzy niedziele poprzedzające Wigilię Bożego Narodzenia. Zgodnie z art. 5 zaskarżonej ustawy: W niedziele i święta w placówkach handlowych:

- 1) handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem,
 - 2) powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem
- są zakazane.”

Artykuł 32 Konstytucji w ust. 1 stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnej zasady równości określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika wymóg podobnego traktowania (według jednakowej miary) wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną). Odmienne uregulowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyróżnionych ze względu na tę samą cechę istotną stanowi odstępstwo od zasady równości (por. orzeczenie TK z dnia 9 marca

1988 r., sygn. akt. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1 oraz wyroki TK z dnia: 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24 i 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47).

W kontekście zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości kluczowego znaczenia nabiera ustalenie cechy istotnej (relewantnej), przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Dopiero stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza różnicowanie), prowadzić może do postawienia pytania, czy takie różnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości (por. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 32 Konstytucji*, w[:]
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, red. L. Garlicki, Tom 2, Warszawa 2016 r., s.109). Ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest różnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności [ibidem].

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków, jednakże ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę we właściwej argumentacji – „Zasada równości nie ma bezwzględnego charakteru, a więc w pewnych okolicznościach pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Musi to być jednak uzasadnione (usprawiedliwione) – dopiero gdy takiego uzasadnienia brakuje, to różnicowanie nabiera charakteru dyskryminacji (uprzywilejowania) i staje się sprzeczne z art. 32 ust. 2 Konstytucji” (por. wyrok TK z dnia 7 kwietnia 2003 r., sygn. akt P 7/02, OTK ZU 4A/2003, poz. 29). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 października 1995 r w sprawie sygn. akt K 4/95, tego typu wyjątki muszą spełniać trzy warunki: 1) muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; 2) powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego argumenty na rzecz odstępstwa od zasady równości muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98, OTK ZU 2/1999, poz. 24). Trybunał zwracał

również uwagę, że kryterium wyróżnienia określonej grupy podmiotów nie może stanowić okoliczności przypadkowej ani być dobrane dowolnie, lecz jego wybór musi być racjonalnie uzasadniony, a samo kryterium powinno być dobrane z poszanowaniem zasady sprawiedliwości (por. orzeczenia TK z dnia: 28 września 1989 r., sygn. akt K 3/89, OTK 1989/1/5; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94, OTK 1994/2/42 i 28 listopada 1995, sygn. akt K 17/95, OTK 1995/3/18 oraz wyroki TK z dnia: 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98, OTK ZU 5/1999, poz. 101 i 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00, OTK ZU 8/2000, poz. 298).

„Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. (...) Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną. Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.” (por. wyrok TK z dnia 6 maja 1998 r. sygn. akt. K 37/97, OTK ZU 3/1998, poz. 3).

Odnosząc się do treści zaskarżonego przepisu należy jeszcze raz podkreślić, że pierwotnie złożony do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw przewidywał jedynie ustanowienie dodatkowego dnia wolnego od pracy. W toku prac, przegłosowane poprawki rozszerzyły materię procedowanej regulacji zwalniając jedną dodatkową niedzielę poprzedzającą Wigilię Bożego Narodzenia z zakazu handlu. Zgodnie z uzasadnieniem zgłoszonej poprawki przedstawionym – w dniu 26 listopada 2024 r. na wspólnym posiedzeniu Komisji Gospodarki i Rozwoju oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny: „Proponowany przepis ma na celu zrekompensowanie przedsiębiorcom skutków wejścia w życie przepisów o ustanowieniu nowego dnia wolnego od pracy 24 grudnia” (źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=GOR-49>).

W nawiązaniu do uzasadnienia i treści wprowadzonej zmiany, należy stwierdzić, że przyjęta regulacja, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy poprawki, nie „zrekompensowała” przedsiębiorcom skutków wprowadzenia nowego dnia wolnego od pracy – 24 grudnia – Wigilii Bożego Narodzenia, a jedynie zróżnicowała w sposób nieuzasadniony sytuację prawną pracodawców, ograniczając przedmiotową „rekompensatę” jedynie do przedsiębiorców działających w sektorze handlu i innych czynności związanych z handlem. W pozostałych

branżach pracodawcy nie otrzymali w zamian żadnego kompensującego ich straty rozwiązania, choć również ich pracownicy będą uprawnieni do dodatkowego dnia wolnego od pracy – 24 grudnia – Wigilię Bożego Narodzenia.

W tym miejscu należy także zauważyć, że w dniu 24 grudnia, zgodnie z brzmieniem przepisów sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej, handel i wykonywanie innych czynności związanych z handlem podlegały znacznym ograniczeniom. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy o ograniczeniu handlu wskazywał, że w dniu 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy w placówkach handlowych:

- 1) handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem,
 - 2) powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem
- po godzinie 14⁰⁰ są zakazane (poza pewnymi wyjątkami wskazanymi w ustawie).

Wprowadzona do ustawy, na skutek uwzględniania powyżej wskazanej poprawki, regulacja spowodowała, że zaskarżona ustawa w rzeczywistości „dała” pracodawcom handlu nieproporcjonalnie więcej niż „zabrała” (zamiast częściowo ograniczonej zakazem handlu Wigilii Bożego Narodzenia, otrzymali „całą” dodatkową niedzielę nie objętą zakazem handlu w całości). Co istotne, wprowadzone rozwiązanie zastosowano kosztem pracowników tego sektora oraz z pokrzywdzeniem pracodawców innych branż.

Ani w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw (który pierwotnie nie zawierał zaskarżanej regulacji), ani w uzasadnieniu poprawki, nie przedstawiono żadnego wytłumaczenia czy argumentacji wskazującej z jakiego powodu, czym uzasadnionego - pracodawcy z sektora handlu zostali w ten szczególny sposób uprzywilejowani względem innych pracodawców. Wprowadzony dodatkowy dzień wolny w postaci Wigilii Bożego Narodzenia dotyka w skutkach pracodawców we wszystkich branżach i sektorach gospodarki, natomiast „korzyść” za wolną Wigilię w postaci dodatkowej niedzieli handlowej została przyznana tylko pracodawcom jednego sektora.

Przytoczony wyżej opis procedowania kwestionowanego rozwiązania wniesionego w drodze poprawki bez głębszego, racjonalnego uzasadnienia, przeprowadzenia stosownych analiz, prowadzi do wniosku, że była to zmiana dokonana *ad hoc*, niepoparta wykazaniem wartości konstytucyjnych usprawiedliwiających różnicowanie podmiotów podobnych, do których należą wszyscy pracodawcy, bez względu na branże w jakiej działają.

Cechą wspólną relewantną jest tutaj posiadanie przymiotu, statusu pracodawcy. Zgodnie z art. 3 Kodeksu pracy „Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników”. Przedstawiona kodeksowa definicja pracodawcy stanowi dla współczesnej doktryny prawa pracy punkt wyjścia dla pogłębionej charakterystyki tego pojęcia. Akcentując, że termin „pracodawca” ma znaczenie

ogólniejsze, obejmujące sobą dwa pojęcia podrzędne - jednostki organizacyjnej (zakładu pracy w znaczeniu podmiotowym – patrz niżej) oraz osoby fizycznej zatrudniających pracowników przypisuje się temu pierwszemu określenie pracodawcy zbiorowego, zaś drugiemu pracodawcy indywidualnego.

Należy podkreślić, że art. 3 Kodeksu pracy nie wiąże statusu pracodawcy z konkretnym rodzajem prowadzonej działalności (w szczególności nie ogranicza go do przedsiębiorców - podmiotów prowadzących działalność gospodarczą) oraz nie precyzuje pojęcia jednostki organizacyjnej (ani też nie wskazuje typologii takich jednostek). Natomiast decydujące dla przyznania zarówno osobie fizycznej jak i jednostce organizacyjnej statusu pracodawcy będzie posiadanie przez nie zdolności zatrudniania pracowników we własnym imieniu.

Jak wskazano ustawodawca w obowiązującym stanie prawnym nie wiąże statusu osoby fizycznej jako pracodawcy z konkretnym rodzajem prowadzonej przez nią działalności. Nie ma także podstaw do rozszerzania pojęcia jednostki organizacyjnej (jako pracodawcy) na każdy rodzaj zorganizowanej działalności gospodarczej prowadzonej przez osobę fizyczną. Tak więc, zgodnie z rozpowszechnionymi w doktrynie i orzecznictwie poglądami status pracodawcy będzie przysługiwał osobom fizycznym zatrudniającym pracowników we własnym imieniu, będącym w szczególności przedsiębiorcami - właścicielami przedsiębiorstw, zakładów usługowych, warsztatów przy pomocy których prowadzą działalność gospodarczą.

Zaskarżona regulacja przyznaje dodatkowy dzień wolny od pracy, co do zasady wszystkim pracownikom, bez względu na branżę lub sektor (publiczny czy prywatny), w jakim są zatrudnieni, ale tylko pracodawcy branży handlu dostali swoistą „rekompensatę” w związku ze skutkami wprowadzenia tej regulacji dla prowadzonej przez nich działalności gospodarczej.

Takie uprzywilejowanie pracodawców z sektora handlu nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią wprowadzonych przepisów oraz nie służy realizacji celu wprowadzonej regulacji, którym było ustanowienie nowego dnia wolnego od pracy. Wprowadzona tylko i wyłącznie dla pracodawców z sektora handlu preferencja, w sposób nieuzasadniony – niepozostający w związku z żadnymi innymi wartościami, zasadami czy normami – różnicuje sytuację ogółu pracodawców, co wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę równości wobec prawa wskazaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

II. Zarzut niezgodności art. 7 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej ustawy w zakresie określonym w pkt I lit. b *petitum* wniosku

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Art. 2 Konstytucji jest podstawą normatywną zasady sprawiedliwości społecznej. Jak podkreślił Trybunał

Konstytucyjny: „Zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana m.in. «jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli»” (por. wyroki TK z dnia: 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 136 oraz 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). Z ustaleń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że „stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty (...). Wynika to przede wszystkim z tego, że - jako konstytucyjna klauzula generalna - nie zawiera ona «dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające», a tylko «określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki»” (por. wyrok TK z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4]. Jak podkreśla doktryna, nadal jednak sprawiedliwość pozostaje istotną podstawą określania zakresu swobody prawodawcy i wytyczania kierunków konkretyzacji Konstytucji (por. P. Tuleja, *Komentarz do art. 2*, w [:] *Konstytucja RP*, tom I, *Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, SIP Legalis, pkt 89].

Z art. 2 Konstytucji wywodzona jest przez Trybunał Konstytucyjny również zasada proporcjonalności. Jak odnotowuje doktryna: „Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę proporcjonalności jako klauzulę limitacyjną z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyroki TK z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2; 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26; 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/10, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 75; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, OTK-A 2013, Nr 1, poz. 7 i 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK-A 2014, Nr 2, poz. 10). Po wejściu w życie Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zaczął różnicować podstawy obowiązywania zasady proporcjonalności: 1) z art. 31 ust. 3 Konstytucji jako warunek ograniczania konstytucyjnych praw; 2) zasady proporcjonalności jako ograniczenie swobody ustawodawcy ze względu na ograniczenie przedmiotowych zasad konstytucyjnych (por. wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK-A 2012, Nr 2, poz. 16). Co do drugiej z podstaw wymienionych powyżej, czyli zasady proporcjonalności jako ograniczenia swobody ustawodawcy ze względu na ograniczenie przedmiotowych zasad konstytucyjnych, zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego wyznaczać powinien każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdz. II Konstytucji RP do osób fizycznych i innych podmiotów

prywatnoprawnych), może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego (zob. wyroki TK z dnia: 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96; 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30; 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 102; 26 listopada 2007 r., sygn. akt P 24/06, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 126; 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08, OTK-A 2010, Nr 4, poz. 35; 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11, OTK-A 2012, Nr 2, poz. 16). W wyroku z dnia 18 października 2011 r. w sprawie sygn. akt SK 2/10, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „zasada proporcjonalności ma znaczenie szersze, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. W takich sytuacjach zarzut braku proporcjonalności jest oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne (zob. np. wyroki TK z dnia: 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 34; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26; 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 158).” (por. P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 232 i 233).

W przywołanym wyżej wyroku z dnia 9 lipca 2012 r., w sprawie sygn. akt P 8/10 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji jest (...) jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Ze względu jednak na swoją treść stanowi odrębną zasadę w stosunku do zasad tradycyjnie wywodzonych z art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasady prawidłowej legislacji, zakazu retroakcji czy zasady sprawiedliwości społecznej.”

„Zasada równości wobec prawa, dawniej wyrażona w art. 67 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, należy do tych zasad, których znaczenie wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału polega ona na tym, iż «wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. wg jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oznacza to tym samym akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów». (K. 17/95, OTK ZU Nr 3/1995 s. 177). Podstawowe znaczenie ma zatem wskazanie istotnej cechy faktycznej, uzasadniającej szczególną regulację sytuacji prawnej określonego kręgu osób. Trybunał podkreślał też, że o naruszeniu zasady równości wobec prawa może zadecydować wybór takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów. Powinno ono być dobrane z zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, zwłaszcza zasady sprawiedliwości (tamże, s. 178).” (por. wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98).

Skutkiem wprowadzenia regulacji, która w nieuzasadniony sposób preferuje pracodawców sektora handlu jest dodatkowe obciążenie pracowników tej gałęzi gospodarki. Pracownicy ci jako jedyna grupa pracowników potencjalnie będzie zobowiązana do „odpracowania” wolnej Wigilii Bożego Narodzenia. Wskazywana powyżej nierówność wobec prawa, będzie dotyczyła zarówno nieuzasadnionego preferencyjnego traktowania pracodawców z sektora handlu, jak również nierównego w stosunku do pozostałych grup pracowników, gorszego potraktowania pracowników sektora handlu.

Należy zauważyć, że ustawa z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw poprzez stosowną zmianę ustawy o dniach wolnych wprowadziła dodatkowy dzień wolny od pracy, dzień 24 grudnia – Wigilia Bożego Narodzenia. Co do zasady dotyczy to zatem wszystkich pracowników.

Pojęcie pracownika zostało uregulowane w art. 2 Kodeksu pracy i zgodnie z definicją, pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Dodatkowo w myśl art. 22 § 2 Kodeksu pracy pracownikiem może być osoba, która ukończyła 18 lat. Jednak po spełnieniu pewnych warunków pracownikiem może być również osoba, która nie ukończyła 18 lat. Wskazany katalog jest katalogiem zamkniętym, gdyż określa jakie formy zatrudnienia decydują o tym czy mówimy o pracowniku w rozumieniu Kodeksu pracy. W innych przypadkach mamy do czynienia z pracownikiem w rozumieniu potocznym czyli z sytuacją, gdy pracownikiem są określanি wszyscy, którzy wykonują pracę zarobkową, w tym na podstawie umów cywilnoprawnych. Cechą wspólną relewantną jest tutaj posiadanie przymiotu, statusu pracownika bez względu na branżę, czy sektor, w jakim dany pracownik jest zatrudniony. Wprowadzenie regulacji nakazującej niejako „odpracowanie” dnia ustawowo wolnego od pracy, dla określonej grupy pracowników wymaga wskazania wartości konstytucyjnych, które tego rodzaju dyskryminacje, w stosunku do danej grupy zawodowej by uzasadniały.

W kwestionowanym przypadku mamy do czynienia z niczym nieuzasadnionym zróżnicowaniem prawa pracowników handlu do gwarantowanych konstytucyjnie dni wolnych od pracy (wypoczynku). Wskazane ograniczenie dla tej grupy pracowników, nie znajdując uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych, narusza zasadę równości wobec prawa, sprawiedliwości społecznej, jak również może być uznane jako przejaw dyskryminacji oraz w znacznym stopniu uniemożliwiać będzie korzystanie przez tych pracowników z innych konstytucyjnych praw i wolności, w tym z prawa do ochrony życia prywatnego, uczestniczenia w życiu społecznym, politycznym czy rodzinnym.

Także w odniesieniu do pracowników handlu, na żadnym etapie postępowania ustawodawczego, nie wyjaśniono dlaczego ta akurat grupa pracowników spośród wszystkich pozostałych, będzie musiała ponieść potencjalnie dodatkowe skutki czy konsekwencje wprowadzanych regulacji.

Należy także zauważyć, że w dniu 24 grudnia, zgodnie z brzmieniem przepisów sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej, handel i wykonywanie innych czynności związanych z handlem podlegały znacznym ograniczeniom – zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o ograniczeniu handlu w dniu 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy w placówkach handlowych:

- 1) handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem,
 - 2) powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem
- po godzinie 14⁰⁰ są zakazane (z wyjątkami).

Wprowadzona do ustawy, na skutek uwzględniania powyżej wskazanej poprawki, regulacja spowodowała, że zaskarżona ustawa w rzeczywistości „zabrała” pracownikom handlu nieproporcjonalnie więcej czasu wolnego niż „dała”, zwiększając ustaloną w wyniku konsensusu społecznego, w drodze wyjątku od zasady zakazu handlu w niedzielę, maksymalną liczbę niedziel handlowych w roku.

W opinii wnioskodawcy kwestionowana regulacja może budzić wątpliwości również co do zgodności z zasadą proporcjonalności, rozumianą jako wymóg adekwatności rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji. Obowiązkiem ustawodawcy, w przypadku gdy państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą, jest zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego. W przedmiotowej sprawie ustawodawca, mając możliwość wyboru innych, mniej uciążliwych środków prawnych, zastosował dolegliwy dla pracownika środek prawny. Nie zostały przy tym wskazane okoliczności uzasadniające jego wybór.

III. Zarzut niezgodności art. 7 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej ustawy w zakresie określonym w pkt I lit. c *petitum* wniosku

Zgodnie z art. 66 ust. 2 Konstytucji pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa. „Artykuł 66 Konstytucji reguluje podstawowe prawa pracownicze, jakimi są prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do wypoczynku. To ostatnie prawo obejmuje gwarancję ustawowo określonych dni wolnych od pracy oraz corocznych płatnych urlopów, a także maksymalnych norm czasu pracy. Celem komentowanego przepisu jest ochrona życia i zdrowia osób wykonujących pracę (zob. art. 38 i 68 Konstytucji), a także ochrona pracy i warunków jej wykonywania (zob. art. 24 Konstytucji). Dodatkowo w zakresie,

w jakim komentowany przepis statuuje prawo do wypoczynku, można wskazać na jego związek z prawem do ochrony życia prywatnego i rodzinnego (art. 47 Konstytucji).” (por. M. Florczak-Wątor [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz, wyd. II - LEX).

„Celem wypoczynku jest umożliwienie pracownikowi korzystania z wielu konstytucyjnych wolności, które obok ochrony zdrowia obejmują uczestniczenie w życiu społecznym, politycznym czy rodzinnym. (...) celem regulacji jest bowiem zapewnienie przestrzeni wolnej od pracy, czasem z zapewnieniem środków do życia, w celu umożliwienia człowiekowi realizacji w sferach innych niż praca.” (A. Sobczyk, D. Buch, *Komentarz do art. 66 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016 r., s. 1483). Celem wprowadzonej regulacji „należy uznać przede wszystkim urealnienie możliwości korzystania przez pracownika z wielu wolności konstytucyjnych, takich jak ochrona zdrowia, ale także możliwości realizacji w życiu prywatnym, religijnym, społecznym, politycznym, kulturalnym i rodzinnym. Tym samym prawo do wypoczynku jawi się jako gwarancja realizacji wielu różnych praw i wolności konstytucyjnych.” (por. A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, tom I, Warszawa 2013 r., s. 197). Konkretyzacją tych dni wolnych od pracy są: ustawa o dniach wolnych, Kodeks pracy oraz ustawa o ograniczeniu handlu.

Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 1 pkt 2 ustawy o dniach wolnych, dniami wolnymi od pracy poza enumeratywnie wskazanymi dniami, są niedziele. „Istotą ustawy jest stworzenie wspólnej przestrzeni społecznej, której celem jest realizacja innych wartości konstytucyjnych niż praca. Ustawowa wolność od pracy tych dni polega więc na ingerencji nie tylko w wąsko rozumiane stosunki zatrudnienia pracowniczego, ale także w inne wolności obywatelskie, w celu zagwarantowania warunków do wypoczywania, świętowania, godnych praktyk religijnych itp.” (por. A. Sobczyk, *op. cit.*, s. 199).

Kodeks pracy, regulując kwestię minimalnego tygodniowego odpoczynku od pracy wskazuje w art. 133 § 3 i 4, że nieprzerwany tygodniowy odpoczynek powinien przypadać w niedzielę. Natomiast w przypadkach dozwolonej pracy w niedzielę odpoczynek, o którym mowa powyżej może przypadać w innym dniu niż niedziela. Kodeks pracy w art. 151⁹ § 1 wskazując, że dniami wolnymi od pracy są niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy, nie wprowadza jednak bezwzględnego zakazu pracy w niedzielę. W art. 151¹⁰ wskazuje w jakich przypadkach praca w niedzielę i święta jest dozwolona. Wskazana w tym przepisie wprost dopuszczalność pracy w niedzielę i święta przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności w szczególności w placówkach handlowych została uchylona nowelizacją Kodeksu pracy w 2007 r. Zmiany te nie były jednak wystarczające do zniwelowania powszechnego zjawiska handlu w niedzielę, także w sklepach wielkopowierzchniowych czy galeriach handlowych. Aby przeciwdziałać niepożądanym praktykom wolnorynkowym i wyeliminować ustawowo możliwość obchodzenia przez pracodawców z sektora handlu zakazu pracy w niedzielę,

uchwalono ustawę z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. Aktualnie obowiązujące przepisy Kodeksu pracy odnosząc się do ograniczenia w wykonywaniu pracy w placówkach handlowych odsyłają wprost do przepisów ustawy o ograniczeniu handlu.

Ustawa o ograniczeniu handlu określa zasady dotyczące ograniczenia handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedziele i święta oraz w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Wielkiej Nocy.

Zgodnie z art. 5 powyżej wskazanej ustawy w niedziele i święta w placówkach handlowych:

- 1) handel oraz wykonywanie czynności związanych z handlem,
 - 2) powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem
- są zakazane.

Natomiast art. 6 ustawy o ograniczeniu handlu wskazuje jakich placówek, powyżej wskazany zakaz nie dotyczy.

Zgodnie z uzasadnieniem wprowadzenia ograniczenia handlu w niedzielę i święta: „Ustawa ma na celu ustalenie zasad zakazu handlu w placówkach handlowych oraz w podmiotach działających na rzecz handlu w niedziele z wyłączeniem kilku niedziel w roku, w przypadku których potrzeba handlu podyktowana jest szczególną koniecznością zaspokajania potrzeb ludności oraz ustalenie zasad godzinowego ograniczenia handlu w wigilię Bożego Narodzenia i Wielką Sobotę. Ponadto zapisy ustawy przewidują odstępstwa od ww. zakazu poprzez ustalenie podmiotów gospodarczych, które zgodnie z zakresem usług lub/i formą prowadzenia działalności będą mogły działać w niedziele. Obecnie zakaz handlu w placówkach handlowych uregulowany jest jedynie w art. 151^{9a} Kodeksu Pracy § 1, natomiast § 3 ustala, że praca w niedziele jest dozwolona w placówkach handlowych przy wykonywaniu prac koniecznych ze względu na ich użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności. W konsekwencji więc handel w niedziele jest prawnie dopuszczalny i stanowi zjawisko powszechnie obecne. Wyjątkiem jest jedynie sytuacja, kiedy niedziela przypada w święto. Twórcy niniejszego projektu w toku analizy przesłanek prawnych i ekonomicznych uznali, że zmiany w Kodeksie Pracy, które wprowadzałyby zakaz pracy w niedziele, podobnie jak w przypadku świąt, są niewystarczające. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że pracodawcy mimo zakazu zatrudniania w niedziele stosowaliby inne formy świadczenia pracy np.: umowę zlecenia, które nie są regulowane przepisami Kodeksu Pracy. Już obecnie w sektorze handlu, szczególnie w sklepach wielkopowierzchniowych, stosuje się umowy cywilnoprawne, aby ograniczyć koszty pracy.” (zob. druk sejmowy nr 870, Sejmu VIII kadencji).

Ustawa o ograniczeniu handlu wprowadziła w drodze wyjątku, pewne dopuszczalne maksimum, jeśli chodzi o możliwość handlu i czynności związanych z handlem w niedziele, ograniczając liczbę niedziel bez ogólnego zakazu handlu do nie więcej niż siedmiu niedziel w roku. „Wydaje się, że uzasadnieniem (ważnym interesem publicznym w rozumieniu art. 22 Konstytucji) dla wprowadzenia generalnego zakazu handlu może być m.in. potrzeba ochrony małżeństwa, rodziny, macierzyństwa oraz rodzicielstwa, które w świetle art. 18 Konstytucji znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Jak stanowi natomiast art. 71 ust. 1 Konstytucji państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Wprowadzenie zakazu handlu w niedziele może służyć ochronie rodziny poprzez zagwarantowanie dnia w tygodniu, który będzie wolny od obowiązków zawodowych.” (por. A. Kaczmarek, *Opinia prawna dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele (druk nr 870)*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 18.11.2016 r., s. 7 i 8)

Odnosząc się do kwestii dnia wolnego od pracy w kontekście samej niedzieli: „Spędzanie czasu wolnego w niedziele różni się bowiem od spędzania czasu wolnego w innym dniu. Istotnym argumentem za ustaleniem właśnie niedzieli jako dnia wolnego od pracy oprócz aspektu rodzinnego jest również istotne w warunkach polskiej tradycji postrzeganie niedzieli jako dnia wykonywania praktyk religijnych.” (por. B. Szmulik, *Opinia prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej obywatelskiego projektu ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę (druk nr 870)*, Biuro Analiz Sejmowych. Opinia Zlecona. 17.11.2016 r., s. 11).

„Prawo pracownika do dni wolnych od pracy jest prawem posiadającym gwarancję konstytucyjną (art. 66 ust. 2). Konstytucyjne prawo do dni wolnych od pracy określonych w ustawie oznacza obowiązek ustawodawcy do określenia „stałych” dni wolnych od pracy i zasadniczo dla wszystkich pracowników. Z tej perspektywy posiadanie prawa do dnia wolnego od pracy w zamian za pracę w niedzielę i święta jest tylko rekompensatą za pracę w te dni. Praca w niedzielę i święta jest więc swoistym wyjątkiem od zasady nie podejmowania aktywności zawodowej w dni ustawowo wolne od pracy. W związku z tym stosowanie tej zasady powinno być ograniczone wyłącznie do przypadków bezdyskusyjnie niezbędnych.” (por. M. Dobrowolski, *Opinia prawna dotycząca zgodności z Konstytucją RP przepisów poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy (druk nr 462 wraz z autopoprawką zgłoszoną 10 marca br.) odnoszących się do różnego traktowania podmiotów gospodarczych*, Biuro Analiz Sejmowych. Opinia zlecona, 18.09.2006 r. s. 5).

„Zapewnienie członkom rodziny prawa do korzystania z dni wolnych od pracy i nauki w taki sposób, aby wszyscy członkowie rodziny swobodnie dysponowali tymi samymi dniami wolnymi pozawala im swobodnie kształtować życie rodzinne (pogłębiać wzajemne więzi ich łączące). To zaś jest podstawowym prawem każdej rodziny (art. 47), podlegającym ochronie i opiece państwa (art.18). Konstytucja RP stwarza również podstawy do kształtowania polityki

społecznej i gospodarczej państwa z uwzględnieniem dobra rodziny (art. 71). Możliwość spędzania wolnego czasu w gronie rodzinnym jest niewątpliwie takim dobrem, zaś jego realizacja w wielu przypadkach musi prowadzić do racjonalnych korekt w zakresie polityki społecznej i gospodarczej państwa. Wszystkie wyszczególnione powyżej wartości konstytucyjne (prawo do dni wolnych od pracy, ochrona pracy, prawa rodziny i obowiązek jej ochrony) muszą oddziaływać na poszczególne rozwiązania ustawodawcze odnoszące się do sfery stosunków społeczno-gospodarczych.” (*ibidem*, s. 7).

Wprowadzenie kolejnej niedzieli zwolnionej z zakazu handlu, na skutek wprowadzenia dnia wolnego od pracy – wolnego dla wszystkich pracowników, niezależnie od sektora i branży, w której działają, nie znajduje uzasadnienia. Nowelizacja przepisów ustawy o ograniczeniu handlu zwiększająca maksymalną dopuszczalną liczbę niedziel zwolnionych z zakazu handlu, może zostać w tym przypadku uznana za naruszającą konstytucyjnie zagwarantowane prawo pracownika do wypoczynku, co godzi w możliwość korzystania przez niego z innych konstytucyjnych praw i wolności, o których mowa powyżej.

IV. Zarzut niezgodności art. 7 ust. 1b z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą przyzwoitej legislacji poprzez ustanowienie regulacji dopuszczającej możliwość wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem przez pracownika lub zatrudnionego nie więcej niż w dwie niedziele z trzech zwolnionych z zakazu handlu, poprzedzających Wigilię Bożego Narodzenia bez ustanowienia sankcji karnej za nieprzestrzeganie wprowadzonej regulacji.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „Wynikający z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Warunkuje on też pewność i bezpieczeństwo prawne jednostki. Z zasady przyzwoitej legislacji wynika m.in. wymóg dostatecznej określoności przepisów (por. wyrok TK z 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11).” (por. wyrok TK z dnia 16 grudnia 2020 r. sygn. akt SK 26/16) .

„Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika przede wszystkim, że «[z]asady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków

i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu» (wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). W związku z tym «zasady poprawnej legislacji zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej (...). Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów» (wyrok z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99).» (por. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 6/15).

Art. 7 ust. 1b zaskarżonej ustawy, wprowadzony poprawką Senatu wskazuje, że pomimo tego, że trzy niedziele poprzedzające Wigilię Bożego Narodzenia będą zwolnione z zakazu handlu, to pracownik lub zatrudniony może wykonywać w tym czasie pracę w handlu oraz wykonywać czynności związane z handlem nie więcej niż w dwie niedziele. Regulacja ta mająca za zadanie – według opinii Senatu – zniwelować w zakresie czasu wolnego pracowników negatywne skutki wyłączenia spod zakazu handlu dodatkowej niedzieli, nie została jednak obwarowana żadną sankcją. Nie została uwzględniona w przepisach karnych samej ustawy o ograniczeniu handlu, jak również w nowelizacji przepisów Kodeksu karnego w art. 218a, który penalizuje naruszenie zakazu handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele i święta. W tym miejscu należy także zauważyć, że Sejm i Senat ustanawiając przedmiotową regulację miały świadomość, że przewidziane sankcje za nieprzestrzeganie zakazu handlu w niedziele i święta w praktyce sposób niedostateczny odstraszały przedsiębiorców od łamania ustanowionych zakazów. Zgodnie z przedstawionym przez Państwową Inspekcję Pracy „Sprawozdaniem z działalności państwowej Inspekcji Pracy za rok 2023”: „[s]kala naruszenia zakazu powierzania pracownikom lub zatrudnionym pracy w handlu lub przy wykonywaniu czynności związanych z handlem w niedziele, święta, w sobotę poprzedzającą Święta Wielkanocne bądź w Wigilię Bożego Narodzenia, tak jak w 2022 r. jest wysoka (wyraźnie wyższa od notowanej w latach poprzednich). (...) Ocena przestrzegania ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni w placówkach wielkopowierzchniowych odbyła się na podstawie 114 kontroli przeprowadzonych w tego typu podmiotach. Odsetek sklepów naruszających zakaz powierzania pracownikom lub zatrudnionym pracy w handlu lub przy wykonywaniu czynności związanych z handlem, w tej grupie, wyniósł 64,9%, nieprawidłowości ujawniono w 74 kontrolach (w poprzednim roku sprawozdawczym w 104, co stanowiło 53,6% kontroli). W pozostałych placówkach

handlowych skala nieprawidłowości była wyraźnie mniejsza – przywołanych przepisów nie przestrzegano w 503 (27,7%) sklepach (wobec ok. 17,4% w 2022 r. – 465 kontroli). W obu grupach sklepów nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim prowadzenia handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem przez pracowników lub zatrudnionych w niedziele. Uchybienia te – w odniesieniu do pracowników – ujawniono w 67,6% placówek wielkopowierzchniowych (wobec 54,6% w 2022 r.) oraz 27,8% mniejszych (21% w 2022 r.). W przypadku zatrudnionych nieprawidłowości stwierdzono w ponad 90% (29 na 32 placówki skontrolowane w tym zakresie) sklepów wielkopowierzchniowych (56,4% w 2022 r.) i blisko 37% (209 na 567 poddanych kontroli) małych (przy 28,8% w 2022 r.). Przedsiębiorcy chcąc obejść zakaz handlu w niedzielę, często – jak wynika z przytoczonego powyżej sprawozdania – w sposób nieuprawniony powołują na możliwość skorzystania na szeroką skalę z dwóch włączeń spod zakazu handlu, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 10 i 31 ustawy o zakazie handlu.

W związku z powyższym uzasadniona jest obawa, że norma ustanowiona w art. 7 ust. 1b ustawy o zakazie handlu, poprzez brak odpowiednich sankcji za jej nieprzestrzeganie, pozostanie martwa, niemożliwa do wyegzekwowania w praktyce, co powoduje, że może zostać uznana za naruszającą zasadę przyzwoitej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego – zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W tym miejscu należy zwrócić także na uwagę podnoszoną przez jedną z organizacji pracowników handlu. Zgodnie z pismem Komisji Międzyzakładowej NSZZ „Solidarność w Jeronimo Martins Polska S.A. z dnia 17 stycznia 2025 r. skierowanym do Kancelarii Prezydenta RP: „pracownicy handlu obawiają się, że wprowadzenie trzech tzw. handlowych niedziel w grudniu prowadzić będzie do znacznego przeciążenia pracowników sklepów. Szczególnie mając na uwadze, że w większości sieci handlowych obowiązują roczne okresy rozliczeniowe oraz równoważne systemy czasu pracy. Tym samym poprawka Senatu wprowadzająca możliwość pracy w handlu nie więcej niż dwie niedziele w grudniu oznaczać będzie, że zamiast po 8 godzin pracownicy sklepów będą pracować w niedzielę po 12-13 godzin. Tak aby zapewnić obsadę w trzecią niedzielę. To zaś oznacza, że «wolną Wigilię» w całości będą zmuszeni odpracować w niedzielę. Jako jedyni w Polsce. Ponadto, przy mającej miejsce w handlu, pracy zmianowej zgodnie z art. 133 Kodeksie pracy (Dz.U. z 2023, poz. 1465 ze zm.) okres nieprzerwanego odpoczynku dobowego może zostać skrócony do 24 godzin., a tym samym pracownik kończący pracę w niedzielę o godz. 12, może mieć następną dniówkę ustaloną już w poniedziałek od godz. 12. Należy przy tym pamiętać, że czas pracy pracowników handlu jest zdecydowanie dłuższy od godzin otwarcia sklepów. W wielu sieciach handlowych zaczyna się kwadrans po północy (zmiana nocna, rozkładająca towar i trwa do godz. 23:45 (zmiana wieczorna, zamykająca sklep), czyli praktycznie przez całą dobę. To wszystko sprawia, że wielu pracowników handlu czekać będzie w grudniu po kilkanaście,

a nawet do dwudziestu dni pracy z rzędu, nierzadko po 12 godzin na dobę. Tak długi czas nieprzerwanej pracy w okresie zwiększonej sprzedaży oraz stałych braków kadrowych w sklepach prowadzić będzie do niebezpiecznego dla zdrowia poważnego przeciążenia fizycznego i psychicznego pracowników handlu. To zaś wydaje się w oczywisty sposób sprzeczne z normą art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”

Mając na uwadze charakter podniesionych w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, cursive letters. The signature appears to be 'H. B.' or similar, with a long horizontal stroke extending to the left.