



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.53.2026

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 14879 Pana Posła Tadeusza Tomaszewskiego, w sprawie zakazu handlu w niedziele i stosowanych przez niektóre sieci handlowe praktyk jego omijania, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni¹, zwana dalej „ustawą o ograniczeniu handlu”, określa zasady dotyczące obowiązującego w niedziele i święta zakazu handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem, a także powierzania pracownikowi lub osobie zatrudnionej wykonywania pracy w handlu i wykonywania czynności związanych z handlem. Zgodnie z art. 5 ustawy o ograniczeniu handlu, handel oraz wykonywanie związanych z nim czynności, a także powierzanie pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem są zakazane.

Ustawa o ograniczeniu handlu przewiduje ponad 30 enumeratywnie wymienionych przypadków, w których handel i wykonywanie pracy w handlu są dozwolone w każdą niedzielę i święto. Uchylenie zakazu handlu w tych przypadkach, według ustawodawcy, było niezbędne ze względu na rodzaj prowadzonej działalności, w szczególności, gdy prowadzenie handlu jest uzasadnione ze względu na użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności.

Podkreślić należy, że przy interpretacji i wykładni przewidzianych w ustawie o ograniczeniu handlu wyłączeń należy wskazywać przepisy regulujące określoną działalność.

W przypadku wyłączenia przewidzianego w art. 6 ust. 1 pkt 10, na podstawie którego zakaz nie obowiązuje w placówkach handlowych w zakładach prowadzących działalność w zakresie kultury, sportu, oświaty, turystyki i wypoczynku, należałoby wskazać ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej². Zgodnie z art. 2 tego aktu formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury.

Sensem przepisu dotyczącego wyłączenia spod zakazu handlu jest dopuszczenie handlu w placówkach handlowych zlokalizowanych na terenie m. in. kin, teatrów, domów kultury czy obiektów sportowych. Nie dotyczy to natomiast przypadku, gdy obiekt działalności kulturalnej zlokalizowany jest w placówce handlowej.

Mając na uwadze konieczność zachowania spójności systemu prawa i jednolitości terminologicznej języka prawnego należy w ramach wykładni systemowej zewnętrznej uwzględnić znaczenie pojęć wynikających z aktów prawnych, dla których są one właściwe. Tym samym przy ustalaniu znaczenia np. pojęcia „działalność kulturalna” należy sięgać do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 301.

² (Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

Istotne są zatem właściwa interpretacja i wykładnia przepisów ustawy o ograniczaniu handlu, w szczególności w zakresie przewidzianych w ustawie wyłączeń spod zakazu, dokonywana zarówno przez organy kontrolne, ale przede wszystkim sądy. Również inspekcja pracy stoi na stanowisku, że wyjątek dotyczący zakazu handlu, o którym mowa wyżej, dotyczy tych placówek handlowych, które zlokalizowane są w zakładach prowadzących działalność w zakresie kultury, sportu, oświaty, turystyki i wypoczynku. Redakcja przepisu wskazuje bowiem, że sklep powinien stanowić część zakładu, a nie odwrotnie. Taka interpretacja, jak wskazuje Państwowa Inspekcja Pracy³, prowadziła do zakwestionowania praktyk polegających na organizowaniu w sklepach czytelní, galerii sztuki czy wypożyczalni sprzętu sportowego.

Na skutek wniosków złożonych przez Głównego Inspektora Pracy, Prokurator Generalny⁴ skierował do Sądu Najwyższego w latach 2022-2024 kasacje w 13 sprawach, w których obwiniony o wykroczenie z art. 10 ust. 1 ustawy o ograniczeniu handlu korzystał z wyjątku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 10 tej ustawy, przy czym 4 spośród tych nadzwyczajnych środków zaskarżenia wniesiono w roku sprawozdawczym⁵ – tj. w roku 2024 [przyp. organu].

W 2024 r. Sąd Najwyższy rozstrzygnął 7 spraw, z czego 5 dotyczyło kasacji skierowanych w 2023 r., a pozostałe – w 2024 r. Jedna z kasacji wniesionych w 2024 r. została rozpatrzona w roku 2025. We wszystkich przypadkach Sąd podzielił stanowisko Państwowej Inspekcji Pracy co do sposobu rozumienia art. 6 ust. 1 pkt 10 ustawy o ograniczeniu handlu.

Zdaniem Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości, że zakaz nie obowiązuje w placówkach handlowych znajdujących się „w” zakładach prowadzących działalność w zakresie kultury, sportu, oświaty i wypoczynku. Sąd nie dostrzega w tym przepisie luki, uznając go za jasny i wystarczający. Ustawodawca nie zrównał placówki handlowej z zakładem, przez przymimek „w” wyraźnie zaznaczył, że działalność handlowa musi być prowadzona w ramach innej społecznie użytecznej działalności. Sklep i prowadzoną w zakresie kultury, sportu, oświaty i wypoczynku działalność powinna zatem łączyć określona relacja. Sklep i zakład nie mogą funkcjonować na tym samym poziomie organizacyjnym – działalność placówki handlowej musi zawierać się w ramach zakładu. Ustawienie regałów ze sprzętem sportowym czy książkami nie stwarza takiej relacji, by cały obiekt można było nazwać zakładem, w którego ramach działa placówka handlowa.

Jak wskazuje Państwowa Inspekcja Pracy można już mówić o utrwalonej linii orzecniczej Sądu Najwyższego. Sądy okręgowe uwzględniają opisane wyroki (choć nie we wszystkich sprawach) w wydawanych orzeczeniach odwoławczych. Rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy kasacji wniesionych przez Prokuratora Generalnego pozwoliło na ustalenie właściwej wykładni art. 6 ust. 1 pkt 10 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. Mimo tego niektóre sądy nadal orzekają w sposób niezgodny z interpretacją SN. Orzecznictwo w tym zakresie wciąż wymaga monitorowania⁶.

Należy przy tym wskazać, że Minister Rodziny i Polityki Społecznej, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni⁷, zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy o objęcie szczególnym nadzorem i przeprowadzenie wzmożonych kontroli związanych

³ Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2023 rok, <https://www.pip.gov.pl/o-nas/sprawozdania>.

⁴ w sprawach o wykroczenia może wnieść ją wyłącznie Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich.

⁵ Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2024 rok, <https://www.pip.gov.pl/o-nas/sprawozdania>.

⁶ Jw.

⁷ Dz. U. poz. 1891.

z przestrzeganiem przepisów ustawy o ograniczeniu handlu, ze szczególnym uwzględnieniem korzystania z wyłączenia, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 10 tego aktu.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁸, organem ustawowo powołanym do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy jest Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). Jednym z zadań PIP jest kontrola przestrzegania przepisów ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu, w zakresie powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych⁹.

Sprawozdania¹⁰ z działalności Państwowej Inspekcji Pracy potwierdzają, że Kontrole respektowania ustawy o ograniczeniu handlu były przez nią za poszczególne lata prowadzone. Zgodnie z deklaracją PIP kontrole będą nadal kontynuowane. Ujęto je w Programie działania Państwowej Inspekcji Pracy na lata 2025-2027¹¹. W oparciu o sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za 2024 r. należy wskazać, że:

- W 2024 r.¹² działalność PIP koncentrowała się przede wszystkim na kontrolach interwencyjnych. Kontrole planowe podejmowano głównie w placówkach handlowych, w których dokonywano kompleksowej oceny stanu przestrzegania przepisów prawa pracy oraz w tych, które uprzednio nie stosowały się do obowiązujących przepisów.
- W 2024 r. kontroli poddano łącznie 2053 placówki handlowe (w tym 109 wielkopowierzchniowych). Ponadto w odniesieniu do 178 placówek dokonano czynności zmierzających do ustalenia, czy prowadzą one handel w dni objęte ograniczeniami. Tym samym działania kontrolne i rozpoznawcze objęły łącznie 2 231 sklepów. W ich efekcie ujawniono powierzanie pracy w handlu lub czynności związanych z handlem w dni objęte zakazem 1 244 pracownikom (wobec 1 223 w 2023 r. i 1 334 w 2022 r.) oraz 607 osobom zatrudnionym na innej podstawie niż stosunek pracy (w 2023 r. – 428, w 2022 r. – 440), a także 35 świadczących pracę bez żadnej umowy – nielegalnie (w 2023 r., tak samo jak i w 2022 r. – 36).
- W odniesieniu do 109 sklepów wielkopowierzchniowych poddanych kontroli, naruszenia zakazu powierzania pracownikom lub zatrudnionym pracy w handlu lub przy wykonywaniu czynności związanych z handlem w dni objęte zakazem ujawniono w 69 placówkach (tj. w 63,5% poddanych kontroli; w 2023 r. odsetek ten wyniósł 64,9%, zaś w 2022 r. – 53,6%). W pozostałych sklepach skala nieprawidłowości była wyraźnie mniejsza, jednak wykazywała tendencję rosnącą. Omawianych przepisów nie przestrzegano w 606 (31,2%) sklepach (wobec 27,7% w 2023 r. i ok. 17,4% w 2022 r.). Podobnie jak w latach ubiegłych, w obu grupach sklepów nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim prowadzenia handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem przez pracowników lub zatrudnionych w niedziele. W obu typach placówek handlowych stwierdzano wielokrotne naruszanie zakazu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, przy czym w głównej mierze problem ten dotyczył dużych sklepów należących do sieci franczyzowych.
- W 6 kontrolach (wobec 44 w 2023 r. i 36 w 2022 r.) ujawniono przypadki nieodpłatnego powierzania wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedziele i święta, a także 24 grudnia i w sobotę bezpośrednio poprzedzającą pierwszy dzień Świąt Wielkiej Nocy (art. 4 ww. ustawy). Naruszenia, analogicznie jak w poprzednich latach, wynikały z powierzania pracy

⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1712 z późn. zm.

⁹ Art. 10 ust. 1 pkt 15c ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

¹⁰ Dostępne na stronie internetowej pod adresem <https://www.pip.gov.pl/o-nas/sprawozdania>

¹¹ Dostępnym na stronie internetowej pod adresem <https://www.pip.gov.pl/o-nas/cele-i-zadania>

¹² jw.

członkom rodziny, których nie ujęto w katalogu osób wyszczególnionych w art. 6 ust. 4 ustawy o ograniczeniu handlu¹³.

Jak wskazuje Państwowa Inspekcja Pracy wielu ze skontrolowanych przedsiębiorców miało przy tym świadomość, że działania takie zostały uznane przez Sąd Najwyższy za nieprawidłowe. Główną przyczyną nieprzestrzegania rzeczonych przepisów jest osiąganie przez przedsiębiorców w efekcie tych działań zysków wielokrotnie przewyższających ewentualne kary. Zainteresowanie zakupami ze strony klientów w dni objęte zakazem jest znaczne, co wpływa na wyniki finansowe sklepów.¹⁴ W przypadku małych sklepów prowadzenie handlu w niedziele, w które większość dużych placówek handlowych jest zamknięta, jest szansą na uzyskanie wyższych dochodów.

Ze względu na utrzymywanie się na wysokim poziomie odsetka kontroli, w których ujawniono nieprzestrzeganie przepisów oraz powtarzalność naruszeń w tych samych placówkach, kontrole przestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, zgodnie z deklaracją Państwowej Inspekcji Pracy¹⁵, będą kontynuowane.

Zgodnie z § 12 pkt 1 ZTP¹⁶ uzasadnienie projektu ustawy - oprócz spełnienia wymagań określonych w innych ustawach, regulaminie Sejmu i regulaminie pracy Rady Ministrów - powinno zawierać przedstawienie możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu ze wskazaniem, czy zostały one podjęte, a w przypadku ich podjęcia - przedstawienie osiągniętych rezultatów. W takiej sytuacji w pierwszej kolejności wydaje się istotna weryfikacja skuteczności działań kontrolnych i ich wpływu na egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa, zwłaszcza w kontekście ukształtowanej linii orzecniczej w tym zakresie.

Zagadnienia dotyczące przestrzegania zakazów i ograniczeń dotyczących handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni stanowią kwestię będącą przedmiotem szczególnego zainteresowania Kierownictwa resortu pracy. W oparciu o działania kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy oceniana i analizowana będzie skuteczność wprowadzonych rozwiązań. W przypadku uznania, że alternatywne do rozwiązań legislacyjnych środki okażą się nieefektywne, podjęta zostanie decyzja o interwencji legislacyjnej. Decyzję taką musi poprzedzać kompleksowa i wnikliwa analiza możliwych kierunków interwencji i jej skutków, jak również dialog z partnerami społecznymi podjęty w tym zakresie. Pragnę przy tym zapewnić, że każde stanowisko zaprezentowane w tym temacie, w szczególności zgłoszone propozycje legislacyjne, będą uwzględnione w prowadzonych analizach.

Ze względu na szereg kwestii, które wymagają szczególnej uwagi Kierownictwa Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w tym tych wynikających z konieczności wdrożenia regulacji unijnych, ale też zajęcia się materią istotną z punktu widzenia pracownika, konieczne było wyróżnienie inicjatyw priorytetowych i ich systematyczne realizowanie. Wśród tych zrealizowanych w resorcie pracy bądź będących obecnie w realizacji wymienić należy:

- wdrożenie dyrektyw unijnych w sprawie: ochrony osób zgłaszających naruszenie prawa, adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w UE, przejrzystości płac - wzmocnienia stosowania prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za

¹³ przedsiębiorca prowadzący handel osobiście może korzystać z nieodpłatnej pomocy tylko małżonka, dzieci własnych, dzieci małżonka, dzieci przysposobionych, rodziców, macochy, ojczyma, rodzeństwa, wnuków, dziadków.

¹⁴ Jw.

¹⁵ Jw.

¹⁶ Rozporządzenie Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

- jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości, poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform;
- uregulowanie kwestii stażu pracy, tak aby wliczało się do niego także zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych oraz jednoosobowej działalności gospodarczej;
 - przyznanie uprawnienia dla pracowników będących rodzicami dzieci przedwcześnie urodzonych oraz dzieci urodzonych w terminie, ale wymagających długotrwałej hospitalizacji uzupełniającego urlopu macierzyńskiego;
 - uregulowanie sytuacji prawnej pracowników będących rodzicami dzieci, które urodziły się martwe oraz prawa do zasiłku macierzyńskiego w przypadku, gdy nie można określić płci dziecka;
 - zmianę regulacji w zakresie przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym w miejscu pracy i zwiększenia ochrony osób dotkniętych tymi zjawiskami, a także udzielenia im wsparcia;
 - przygotowanie ustawy o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów, której celem jest uporządkowanie i unowocześnienie przepisów tak, aby odpowiadały aktualnym potrzebom i realiom społecznym oraz gospodarczym. Prezydent podpisał ustawę 12 lutego br.;
 - wzmocnienie roli Państwowej Inspekcji Pracy w skutecznym egzekwowaniu obowiązującego prawa pracy, a tym samym walka z wypychaniem pracowników na pozorne umowy cywilnoprawne i pozbawianie ich należnych im praw pracowniczych. Cel ten realizuje ustawa z dnia 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie informuję, że 21 marca 2024 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni oraz ustawy - Kodeks pracy (druk nr 384), który zakłada:

- zwiększenie liczby niedziel, kiedy handel w placówkach niezwolnionych z zakazu na podstawie art. 6 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni jest dozwolony. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez umożliwienie prowadzenia działalności w pierwszą i третią niedzielę w każdym miesiącu, a nie tak jak dotychczas jedynie w ostatnie niedziele stycznia, kwietnia, czerwca oraz sierpnia (nowe brzmienie art. 7 ust. 1 tej ustawy);
- rozszerzenie uprawnień pracowniczych z tytułu pracy w niedzielę poprzez zapewnienie pracownikowi jednocześnie: wynagrodzenia w podwójnej wysokości; innego dnia wolnego od pracy w okresie 6 dni kalendarzowych poprzedzających lub następujących po „pracującej” niedzielą (jeżeli wykorzystanie przez pracownika dnia wolnego w tym czasie nie jest możliwe, pracodawca jest obowiązany zapewnić mu dzień wolny do końca okresu rozliczeniowego); wolnych od pracy co najmniej dwóch niedziel w miesiącu kalendarzowym.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się 13 czerwca 2024 r., zaś dzień późniejszy miało miejsce głosowanie, po którym został on skierowany do Komisji Gospodarki i Rozwoju oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Na posiedzeniu połączonych Komisji Gospodarki i Rozwoju oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny 25 lipca 2025 r. połączone komisje wyraziły zgodę na prolongowanie terminu¹⁷ przedstawienia Sejmowi sprawozdania o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni oraz ustawy – Kodeks pracy (druk nr 384).

Niezależnie od powyższego, funkcjonowanie ograniczeń w zakresie handlu w niedziele i skuteczność przyjętych rozwiązań podlegać będzie monitorowaniu i analizie, zaś ewentualne zmiany w tym zakresie będą przedmiotem dialogu z partnerami społecznymi.

¹⁷ określonego w art. 43 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Monika Sikora
Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych
Sekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/