

UlepszPrawo.pl

# Propozycje eliminacji barier rozwoju

Zeszyt 1

Wiosna 2013



Drogi Przyjacielu Wolności!

Proszę cię o pomoc w eliminowaniu barier gospodarczych. Załączam zbiór czterech konkretnych i gotowych do wdrożenia propozycji deregulacyjnych. Dwie z nich są już procedowane w Sejmie.

Potrzebujemy, by te i kolejne propozycje zyskały jak najszersze poparcie. Przekaż tę publikację swoim znajomym lub partnerom biznesowym. Jeśli jesteś członkiem organizacji społecznej lub związku przedsiębiorców, przedstaw te propozycje uczestnikom w nim zrzeszonym.

Nie oczekujemy, że twoje środowisko wykona wielki wysiłek na rzecz propagowania tych pomysłów, ale wystarczy, że sam się z nimi zapoznasz, a ty i twoi przyjaciele opowiecie o nich innym.

Niebawem zespół UlepszPrawo.pl działający w ramach Forum Obywatelskiego Rozwoju przedstawi kolejne gotowe do wdrożenia propozycje eliminujące bariery gospodarcze.



Paweł Dobrowolski

Prezes

Forum Obywatelskiego Rozwoju

## Spis treści

1. Postępowanie odwoławcze od decyzji organów regulacyjnych niesie zagrożenia dla przedsiębiorców ..... 3
2. Zaświadczenie o zdolności do pracy jako warunek zatrudnienia wymagający ograniczenia ..... 15
3. Ustawa „żłobkowa” niepotrzebnie utrudnia zakładanie i prowadzenie klubów malucha.....20
4. Deregulacja zawodu asystenta sędziego jest konieczna.....26

## ZAŁĄCZNIKI

- Załącznik 1.....31
- Druk Sejmowy 880 projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych
  - Ustawa z dnia 5 kwietnia 2013 o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych – w wersji uchwalonej przez Sejm i przekazanej do Senatu
- Załącznik 2.....47
- Druk Sejmowy 1184 – o zmianie Ustawy Kodeks Pracy

1.

---

Postępowanie odwoławcze od decyzji  
organów regulacyjnych niesie zagrożenia  
dla przedsiębiorców

**Michał Magdziak**

## Synteza

- Brak terminu zobowiązującego organ regulacyjny (w tym przypadku Prezesa UOKiK, Prezesa URE, Prezesa UKE i Prezesa UTK) do przekazania do sądu odwołania od jego własnej decyzji uderza w przedsiębiorców i powoduje nieuzasadnione przetrzymywanie odwołań i wydłużanie postępowań.
- Należy zobowiązać organ do przekazywania odwołania w oznaczonym terminie tak, aby nie był w uprzywilejowanej sytuacji względem przedsiębiorcy.
- Nie obowiązuje wyraźna regulacja obejmująca swoim zasięgiem czas pomiędzy wniesieniem przez przedsiębiorcę odwołania na ręce danego organu a przekazaniem skargi do sądu. Organy regulacyjne nie podlegają wówczas rygorom procedury administracyjnej, zaś procedura cywilna jest na swój sposób „zawieszona” – rozpoczyna się dopiero w momencie przekazania odwołania do sądu. To dodatkowo potęguje i tak niejasną sytuację przedsiębiorców.
- Konieczne jest wprowadzenie kontroli działalności organów regulacyjnych, w tym możliwości zaskarżenia jego bezczynności w zakresie przekazania sprawy do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie 54 § 2 oraz art. 55 p.p.s.a.
- Odwołania od decyzji wskazanych organów są wnoszone do sądu za ich pośrednictwem. A decyzje te często mają rygor natychmiastowej wykonalności – mimo wniesienia odwołania przedsiębiorcy muszą się do nich zastosować.
- Zbyt krótki termin na wniesienie odwołania od decyzji danego organu do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie pozwala na skuteczne zaskarżenie decyzji. Regulacja ta ogranicza prawo do obrony, a także może naruszać konstytucyjne prawo do sądu przysługujące przedsiębiorcy.
- Należy czerpać wzorce z innych systemów prawnych, gdzie termin ten jest znacznie dłuższy, a prawo do obrony jest fundamentem prowadzonego postępowania. Powinien on być wydłużony do 30 dni.
- Należy zobowiązać organ antymonopolowy do rzetelnego uzasadniania postanowienia o wszczęciu postępowania; dla przykładu: art. 88 ust. 2 u.o.k.k. powinien zawierać zobowiązanie Prezesa UOKiK do doręczenia przedsiębiorcy postanowienia o wszczęciu postępowania, nie zaś zawiadomienia o wydaniu takiego postanowienia; rzetelne uzasadnienie postanowienia da przedsiębiorcy znajomość motywów, jakimi kierował się Prezes UOKiK w jego wydawaniu oraz dowodów uzasadniających wszczęcie postępowania.

## Opis przypadku

### 1. Specyfika postępowania odwoławczego od decyzji organów regulacyjnych.

Niniejsze opracowanie odnosi się do postępowania odwoławczego od decyzji następujących organów regulacyjnych:

- Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezesa UOKiK);
- Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezesa URE);
- Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezesa UKE);
- Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezesa UTK).

Organy te odgrywają znaczącą rolę w funkcjonowaniu gospodarki. Regulują jej poszczególne segmenty, zaś ich decyzje mają ogromny wpływ na sytuację przedsiębiorców funkcjonujących w danych dziedzinach gospodarki. Głównym narzędziem ich działania jest możliwość wydawania decyzji administracyjnych, które kształtują i egzekwują politykę państwa w dziedzinie zadań przydzielonych danym organom. Mają m. in. **możliwość nakładania kar pieniężnych**. Od decyzji tych organów przysługuje odwołanie do sądu. Obowiązujące regulacje dotyczące formy postępowań odwoławczych budzą jednak znaczne kontrowersje.

Odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK zostało uregulowane w art. 81 Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>1</sup> (dalej: u.o.k.k.) oraz w art. 479<sup>28</sup> – 479<sup>45</sup> w Kodeksie postępowania cywilnego<sup>2</sup> (dalej: k.p.c.). Odwołanie od decyzji Prezesa URE reguluje art. 30 Prawa energetycznego<sup>3</sup> (dalej: PE) oraz art. 479<sup>46</sup> – 479<sup>56</sup> k.p.c. Odwołanie od decyzji Prezesa UKE zostało uregulowane w art. 206 Prawa telekomunikacyjnego<sup>4</sup> (dalej: PT) oraz w art. 479<sup>57</sup> – 479<sup>67</sup> k.p.c. W przypadku tego organu dotyczy ono decyzji z mocy ustawy zaskarżalnych do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, które wymienia wspomniany art. 206 PT. Z kolei odwołania od decyzji Prezesa UTK zostały uregulowane w art. 479<sup>68</sup> – 479<sup>78</sup> k.p.c.

**Postępowania odwoławcze od decyzji organów regulacyjnych noszą miano postępowań „hybrydowych”.** Specyfika takiej procedury polega na **połączeniu postępowania administracyjnego oraz postępowania cywilnego**. Początkowa faza postępowania to zwykła procedura administracyjna, prowadzona przed danym organem. Końcem tego etapu jest wydanie przez dany organ decyzji administracyjnej. Kolejna faza to wniesienie odwołania od decyzji w terminie dwóch tygodni od jej doręczenia. Odwołanie to nie jest jednak wnoszone do sądu administracyjnego (jak w przypadku „zwykłych” postępowań administracyjnych), lecz do sądu cywilnego. Właściwym sądem w przypadku takich spraw jest Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Odwołanie jest wnoszone do sądu za pośrednictwem odpowiedniego organu. Postępowanie przed sądem jest prowadzone według przepisów procedury cywilnej. W kompetencji organu znajduje się obowiązek nadania odwołaniu dalszego biegu – przekazania go do sądu. I to właśnie ta regulacja rodzi największe problemy

1 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 ze zm.).

2 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296 ze zm.).

3 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54 poz. 348 ze zm.).

4 Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171 poz. 1800 ze zm.).

## 2. Uprawnienia organu regulacyjnego powinny iść w parze z jego obowiązkami.

Pierwszym ze wspomnianych problemów jest kwestia precyzyjnego określenia terminu przekazania do sądu odwołania przez organ regulacyjny. Dla przykładu: zgodnie z art. 81 ust. 2 u.o.k.k. odwołanie powinno być przekazane do sądu **niezwłocznie**. Podobnie określają to przepisy k.p.c. właściwe dla postępowań przed poszczególnymi organami. Ustawodawca nie wyznacza jednak dokładnego terminu, który w jasny sposób nakładałby określone obowiązki na określony organ. Przez pojęcie „niezwłocznie” rozumie się działanie „bez zbędnego opóźnienia”. Określenie to ma służyć zachowaniu obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasady szybkości działania, która jest określona m. in. w art. 12 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>5</sup> (dalej: k.p.a.) czy art. 11 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>6</sup> (dalej: u.s.d.g.). Zakazuje to organowi administracji bezzasadnego przetrzymywania odwołań bez nadawania sprawie dalszego biegu<sup>7</sup>. Praktyka jest jednak zupełnie inna. **„Niewzłoczne” przekazywanie odwołań stało się furtką do bezzasadnego ich przetrzymywania.** Podobną rolę pełnią art. 81 ust. 3 oraz ust. 4 u.o.k.k. W tym przypadku dają one organowi antymonopolowemu szerokie uprawnienia. Stanowią one, iż Prezes UOKiK może, nie przekazując odwołania sądowi, *„uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie przysługuje odwołanie”*. Ponadto Prezes może *„w uzasadnionych przypadkach, przeprowadzić dodatkowe czynności, zmierzające do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu”*. Podobną rolę pełnią art. 479<sup>48</sup>, art. 479<sup>59</sup> oraz art. 479<sup>70</sup> k.p.c. Mają one jednakowe, następujące brzmienie: *„Jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której strony służy odwołanie.”* i odnoszą się odpowiednio (w odniesieniu do wskazanych przepisów) do Prezesa URE, Prezesa UKE oraz Prezesa UTK. Powoduje to, iż organ regulacyjny **posiada w zasadzie nieograniczony czas na przygotowanie się do postępowania przed sądem**, gdy przekaże już odwołanie od swojej decyzji. Dodatkowym wzmocnieniem pozycji organów regulacyjnych jest natychmiastowa wykonalność ich decyzji (jeśli została nadana). Uderza to w sposób znaczny w przedsiębiorców. Jest to przyczyną znacznej nierówności broni na niekorzyść kontrolowanego przedsiębiorcy, który jest zobowiązany do wniesienia odwołania w ciągu dwóch tygodni. Ponadto, przedsiębiorca często wnosi odwołanie od decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, które to odwołanie nie jest przekazywane do sądu. Powołane przepisy określają tzw. procedurę „samokontroli” organu. Powinna ona służyć rzeczywistej rewizji błędnych decyzji organu regulacyjnego. W rzeczywistości powoduje przewlekłość prowadzonych postępowań. Wątpliwości budzą zwłaszcza owe „dodatkowe czynności” (w przypadku postępowania przed Prezesem UOKiK), bliżej nieokreślone, które dają możliwość wydłużania postępowania bez żadnej ich kontroli.

Problemem jest także określenie, jakiej procedurze podlega organ regulacyjny w czasie pomiędzy złożeniem przez przedsiębiorcę odwołania na jego ręce a przekazaniem przez Prezesa odwołania do sądu. W przypadku Prezesa UOKiK prawidłowy pogląd na ten temat wyraził Sąd

5 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30 poz. 168 ze zm.)

6 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173 poz. 1807 ze zm.)

7 Kohutek K., Sieradzka M. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. LEX, 2008.



Antymonopolowy (poprzednik Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) w wyroku z dnia 13 sierpnia 2001 r., sygn. akt XVII Ama 95/00<sup>8</sup> stwierdzając, że **procedura cywilna znajduje zastosowanie dopiero w momencie przekazania przez Prezesa UOKiK odwołania wraz z aktami sprawy do sądu**. Do tego momentu organ antymonopolowy podlega rygorom procedury administracyjnej. Tym samym leżą na nim obowiązki związane z działaniem „bez zbędnej zwłoki”. Odmienny pogląd na ten temat wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt II GPS 6/09<sup>9</sup>. **Sąd uznał bowiem, że momentem wszczynającym procedurę cywilną jest moment przekazania przez przedsiębiorcę odwołania od decyzji organu antymonopolowego na jego ręce**. Taka interpretacja ma szczególny skutek. Oznacza to, iż Prezes UOKiK nie podlega wówczas standardom określonym w procedurze administracyjnej. Przedsiębiorcy nie przysługuje zaś skarga na opieszałość Prezesa UOKiK do sądu administracyjnego. Tym samym działanie organu antymonopolowego nie podlega żadnej kontroli. W przypadku interpretacji dokonywanej zgodnie z pierwszym z powołanych orzeczeń zastosowanie miałby art. 54 § 2 oraz art. 55 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>10</sup> (dalej: p.p.s.a.). Pierwszy z nich stanowi, iż skargę na działanie, bezczynność lub przewlekłość działania organu administracji składa się za pośrednictwem tego organu, który jest zobowiązany do jej przekazania wraz z aktami sprawy oraz swoją odpowiedzialnością w ciągu 30 dni od dnia jej wniesienia. Art. 55 p.p.s.a. określa z kolei, iż w przypadku niedochowania przez organ wskazanego terminu, może on być ukarany grzywną. Gdy mimo kary grzywny organ nadal nie przekazuje skargi, może być ona rozpoznana przez sąd na podstawie nadesłanego przez skarżącego jej odpisu. Według obowiązującej interpretacji dokonanej przez NSA powołane przepisy nie znajdują zastosowania. W momencie wniesienia odwołania rozpoczyna się bowiem etap „cywilny” prowadzonego postępowania. W związku z tym na organie nie leżą obowiązki wynikające z procedury administracyjnej. W efekcie sytuacja przedsiębiorcy jest „zawieszona” oraz uzależniona od arbitralnego postępowania danego organu regulacyjnego. Przedsiębiorca musi czekać na przekazanie odwołania do sądu i nie posiada żadnego środka prawnego, który może to przekazanie przyspieszyć, wpływając na działanie organu administracji. Nie istnieje także regulacja sankcjonująca opieszałość organów. Z taką interpretacją przepisów regulujących postępowania odwoławcze nie można się zgodzić. Rolą sądów administracyjnych jest kontrola działania organów administracji. Niezrozumiałe jest wyłączenie określonych organów spod tej kontroli tylko i wyłącznie z uwagi na specyfikę danego postępowania.

Opierając się na przykładzie postępowania przed Prezesem UOKiK należy wskazać kolejny problem. Jest to nadawanie przez Prezesa UOKiK **rygoru natychmiastowej wykonalności** jego decyzjom. Podstawą tego jest art. 90 u.o.k.k., który stwierdza, iż *„Prezes Urzędu może nadać rygor natychmiastowej wykonalności decyzji w całości lub w części, jeżeli wymaga tego ochrona konkurencji lub ważny interes konsumentów.”* Są to tzw. klauzule generalne, umożliwiające Prezesowi UOKiK ich dalece uznaniową interpretację. W związku z tym niemal każda decyzja może zostać opatrzona rygiorem natychmiastowej wykonalności. Wówczas, pomimo wniesienia odwołania, decyzja organu antymonopolowego podlega wykonaniu. Wykonanie

8 LEX, nr 55977

9 ONSA WSA 2010, nr 4, poz. 56, LEX nr 558248.

10 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 270 ze zm.).

decyzji może wstrzymać na wniosek strony składającej odwołanie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Podstawą tego jest art. 479<sup>30</sup> k.p.c. **Co jednak będzie działo się w sytuacji, gdy przedsiębiorca, który złożył odwołanie do sądu, jest pozbawiony możliwości rozpoznania wniosku ze względu na opieszałość Prezesa UOKiK w przekazaniu sprawy na drogę postępowania sądowego? Wówczas podmiot kontrolowany pozostaje bez ochrony prawnej swoich interesów.**

Uprawnienia organów regulacyjnych, które pozwalają im na przetrzymywanie odwołań od ich decyzji powinny zostać zrównoważone poprzez nałożenie na nie odpowiednich obowiązków procesowych. Należy określić termin, w którym dany organ jest **zobowiązany do przekazania do sądu odwołania od swojej decyzji**. Ponadto działanie organu w czasie pomiędzy otrzymaniem odwołania od przedsiębiorcy a jej przekazaniem do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów musi zostać poddane **kontroli sądów administracyjnych**. Tylko wówczas podmioty kontrolowane przez Prezesa UOKiK będą miały zapewnioną właściwą ochronę swoich interesów.

### **3. Termin na wniesienie odwołania jest zbyt krótki. Powinien zapewniać przedsiębiorcom możliwość skutecznego zabezpieczenia ich interesów.**

W przypadku, gdy organ regulacyjny nie jest ograniczony terminem w zakresie przekazania odwołania swojej decyzji do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przedsiębiorca składający odwołanie ma jasno sprecyzowany czas na złożenie odwołania. Jest to 14 dni od daty doręczenia decyzji. **Termin ten jest zdecydowanie zbyt krótki**. Nie pozwala na skuteczne wniesienie odwołania, oparte o rzeczową argumentację i dogłębną analizę uzasadnienia decyzji organu regulacyjnego. Decyzja taka kończy postępowanie administracyjne. Dopiero wówczas podmiot kontrolowany może zapoznać się z jej motywami oraz dowodami na poparcie jej tezy.

Termin 14 dni jest zbyt krótki nie tylko dla przedsiębiorców, ale często, także dla profesjonalnych pełnomocników. Dzieje się tak z kilku powodów:<sup>11</sup>

- sprawy z zakresu dziedzin znajdujących się w zakresie działania organów regulacyjnych są złożone i wymagają zarówno bogatej wiedzy prawniczej, jak i ekonomicznej, a niekiedy technicznej;
- decyzje organów są bardzo obszerne, opiewające na kilkadziesiąt stron; odpowiedź na stawiane tam zarzuty jest czasochłonna ze względów czysto technicznych;
- w toku postępowania przed danym organem przedsiębiorca ma dostęp do akt sprawy, jednak o motywach decyzji i dowodach, na jakich oparł się organ, dowiaduje się dopiero z chwilą doręczenia decyzji;

<sup>11</sup> Turno B., Termin na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK. „Przegląd Prawa Handlowego” nr 06/2008; Kohutek K., Sieradzka M., op. cit.; Różiewicz-Ladoń A. Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję. LEX 2011; Stawicki A., Stawicki E. (red.) Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz., LEX, 2010;

- w przypadku postępowania przed Prezesem UOKiK art. 88 ust. 2 u.o.k.k. zobowiązuje organ antymonopolowy do zawiadomienia stron o wydaniu postanowienia w przedmiocie wszczęcia postępowania antymonopolowego; stawiane tam zarzuty często nie są uzasadnione, zaś przedsiębiorcy równie często nie są w stanie ich zrozumieć;
- przedsiębiorcy mogą zdecydować się na ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika dopiero w momencie doręczenia im decyzji organu kończącej postępowanie administracyjne.

Dwutygodniowy termin ogranicza zatem prawo przedsiębiorcy do obrony. Prawo do obrony jest składową częścią prawa do sądu, zapewnionego przez art. 45 ust. 1 oraz 77 ust. 2 Konstytucji RP. Na prawo do sądu składa się zarówno prawo do rozstrzygnięcia sprawy „*przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*”, jak i prawo do skutecznego dochodzenia swoich praw i zachowania standardów sprawiedliwości proceduralnej. We wskazanym przypadku w zakresie pojęcia „sprawiedliwość proceduralna” zawiera się umożliwienie przedsiębiorcy złożenia wyczerpującego odwołania. To z kolei wymaga czasu. **Istniejąca regulacja budzi zatem wątpliwości konstytucyjne.**

Należy pamiętać, iż w polskiej procedurze administracyjnej **znane są przepisy wyznaczające dłuższy termin** na złożenie skargi, zażalenia bądź odwołania od decyzji. Świadczą o tym chociażby przywołane wyżej art. 54 § 2 oraz art. 55 p.p.s.a. Odwołanie od zwykłej decyzji administracyjnej może zostać wniesione w ciągu 30 dni. Ograniczenie tego czasu w przypadku odwołań od decyzji organów regulacyjnych jest nieuzasadnione.

Opierając się na procedurze dotyczącej odwołania od decyzji Prezesa UOKiK należy przypomnieć, iż polska procedura odwoławcza od decyzji organu antymonopolowego również **w przeszłości przewidywała dłuższy termin**. Działo się tak pod rządami Ustawy z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej<sup>12</sup>. Wówczas rolę organu antymonopolowego pełnił Minister Finansów. Skargę na jego decyzję należało wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego w ciągu 30 dni od dnia jej doręczenia. W Uzasadnieniu do obecnie obowiązującej u.o.k.k. nie sposób znaleźć motywu, jakim kierował się ustawodawca ustanawiając termin 14-dniowy. Można jedynie spekulować, iż motywem było zapewnienie sprawności i szybkości postępowania. Ustawodawca, kierując się szybkością obowiązującą w przepisach administracyjnych (por. powoływany przepis art. 12 k.p.a.) jednocześnie stworzył lukę w prawie mającą niebagatelne znaczenie i polegającą na tym, że w istocie postępowania są wydłużane przez Prezesa UOKiK. Jednak nie na korzyść przedsiębiorców, a samego organu.

Polski ustawodawca powinien czerpać wzorce z innych krajów, w których postępowania odwoławcze od decyzji organów antymonopolowych zawierają dłuższe terminy. Poniższa tabela<sup>13</sup> przedstawia czas, jaki posiadają przedsiębiorcy na wniesienie odwołania w analogicznych postępowaniach w wybranych krajach:

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 3 poz. 18.

<sup>13</sup> Dane oparte na podstawie Turno B., op. cit.

<b>Państwo</b>	<b>Czas przysługujący przedsiębiorcy na złożenie odwołania od decyzji organu antymonopolowego</b>
Argentyna	15 dni
Norwegia	15 dni
Litwa	20 dni
Nowa Zelandia	20 dni roboczych
Australia	21 dni
Austria	4 tygodnie
Islandia	4 tygodnie
Wielka Brytania	4 tygodnie
Belgia	30 dni
Estonia	30 dni
Izrael	30 dni
Japonia	30 dni
Korea Płd.	30 dni
Rumunia	30 dni
Portugalia	30 dni
Słowenia	30 dni
Szwajcaria	30 dni
Tajlandia	30 dni
Tajwan	30 dni
Węgry	30 dni
Meksyk	30 dni roboczych
Francja	1 miesiąc (dot. karteli) 2 miesiące (dot. kontroli koncentracji)
Irlandia	1 miesiąc
Łotwa	1 miesiąc
Niemcy	1 miesiąc
Holandia	6 tygodni (dot. karteli)
Wenezuela	45 dni
Grecja	60 dni
Indie	60 dni
Pakistan	60 dni
Turcja	60 dni
Włochy	60 dni
Hiszpania	2 miesiące (dot. karteli)
Cypr	75 dni
Rosja	3 miesiące

Powyższa tabela dowodzi, iż zarówno kraje z naszej kultury prawnej, jak i opierające swoje systemy prawne na innych założeniach przyznają przedsiębiorcom dłuższe terminy na złożenie odwołania od decyzji organów antymonopolowych. Często jest to podyktowane właśnie zapewnieniem przedsiębiorcy prawa do skutecznej obrony.

**4. Przedsiębiorcy dowiadują się o motywach wszczęcia postępowania przez Prezesa UOKiK dopiero w treści uzasadnienia decyzji kończącej postępowanie administracyjne. Tym samym możliwość zapewnienia skutecznej ochrony ich interesów w toku postępowania administracyjnego jest ograniczona.**

Niniejszy punkt odnosi się do jednego spośród omawianych organów regulacyjnych. Polska regulacja dotycząca postępowania administracyjnego przed organem antymonopolowym nie zapewnia skutecznej ochrony przedsiębiorców. Organ ten nie ma bowiem obowiązku uzasadniania decyzji o wszczęciu postępowania. Zgodnie z art. 88 ust. 2 u.o.k.k. „Prezes Urzędu **wyda je postanowienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego i zawiadamia o tym strony**”. Nie tylko zatem nie istnieje obowiązek uzasadnienia postanowienia o wszczęciu postępowania, co nawet doręczenia samego postanowienia. Organ antymonopolowy zawiadamia jedynie o tym, iż postępowanie zostało wszczęte.

Tym samym przedsiębiorca, który zostaje poddany kontroli w toku postępowania, nie ma szansy poznania motywów jego wszczęcia. Jest także pozbawiony możliwości zapoznania się z dowodami, które stały się podstawą wszczęcia postępowania.

Dobrym przykładem dla polskiego ustawodawcy powinien być sposób wszczynania postępowania antymonopolowego przez Komisję Europejską. Należy przypomnieć, iż podstawą wszczęcia takiego postępowania jest stwierdzenie naruszenia art. 101 lub art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>14</sup> (dawniej art. 81 oraz 82 TWE<sup>15</sup>). Wszczynając postępowanie komisja doręcza przedsiębiorcom podejrzewanym o naruszenie wskazanych postanowień oświadczenie o przedstawieniu zarzutów (ang. *statement of objections*). Zawiera ono m. in.:

- wskazanie dowodów, na których oparte są zarzuty;
- wyjaśnienie roli przedsiębiorcy w podejrzewanym naruszeniu;
- określenie czasu trwania naruszenia;
- kwestię umyślności bądź nieumyślności naruszenia;
- określenie wagi naruszenia prawa;
- informację o zamiarze nałożenia przez Komisję kar pieniężnych.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Dz. Urz. UE 2008 C 115, tekst uwzględniający zmiany wprowadzone przez protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony (Dz. Urz. UE 2009 C 290).

<sup>15</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską wersja skonsolidowana uwzględniająca zmiany wprowadzone Traktatem z Aten, podpisanym w dniu 16 kwietnia 2003 roku (Dz. Urz. UE 2006 C 321E).

<sup>16</sup> za: Turno B., op. cit.

Wówczas przedsiębiorca ma możliwość ustosunkowania się do stawianych mu zarzutów i pełnego uczestnictwa w prowadzonym postępowaniu. Niezrozumiałe jest, dlaczego podobna regulacja nie obowiązuje w krajowym porządku prawnym. Uzasadnieniem dla podobnej regulacji są podstawowe zasady postępowania administracyjnego, jak: zasada zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), zasada czuwania przez organ administracji nad interesem strony (art. 9 k.p.a.), czy zasada czynnego udziału strony w prowadzonym postępowaniu administracyjnym (art. 10 k.p.a.). Ponadto art. 10 § 2 k.p.a. podkreśla, iż od zachowania tej ostatniej zasady organy mogą odstąpić tylko w przypadkach, „*gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną*”. W postępowaniu przed Prezesem UOKiK wystąpienie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego jest wątpliwe, zaś groźąca niepowetowana szkoda materialna zazwyczaj odnosi się tylko i wyłącznie do podmiotów kontrolowanych w zakresie przez nich prowadzonej działalności w wyniku prowadzonego w ich sprawie postępowania. Powyższe ogólne zasady określone w k.p.a. nie znajdują zastosowania, co po raz kolejny dowodzi znacznych ograniczeń w pozycji przedsiębiorców. Ci ostatni dowiadują się o motywach kierujących organem dopiero w decyzji kończącej postępowanie. Ich udział w prowadzonej procedurze administracyjnej jest iluzoryczny. Co więcej, mają jedynie 14 dni na odwołanie się od decyzji kończącej często żmudne postępowania, w których decyzje są bardzo obszerne.

Innym pozytywnym przykładem jest postępowanie przed Prezesem UKE. Art. 15 PT stanowi, iż:

*„Prezes UKE przed podjęciem rozstrzygnięcia w sprawach:*

- 1) *określenia rynku właściwego, (...) a także jego analizy i wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą, lub uchylecia decyzji w tej sprawie,*
- 2) *nałożenia, zniesienia, utrzymania lub zmiany obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji lub nieposiadającego takiej pozycji,*
- 3) *decyzji dotyczących dostępu telekomunikacyjnego (...),*
- 4) *innych wskazanych w ustawie*  
– *przeprowadza postępowanie konsultacyjne, **umożliwiając zainteresowanym podmiotom wyrażenie na piśmie w określonym terminie stanowiska do projektu rozstrzygnięcia***”

Postępowanie konsultacyjne ma na celu dokonanie ustaleń mających znaczenie dla ostatecznej decyzji organu. Z punktu widzenia omawianego zagadnienia szczególne znaczenie ma art. 16 zd. 1 PT stwierdzający, iż „*Prezes UKE ogłasza rozpoczęcie postępowania konsultacyjnego, określając przedmiot i termin postępowania konsultacyjnego i **udostępniając projekt rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem***”. Niezrozumiałe jest, dlaczego podobny obowiązek nie dotyczy Prezesa UOKiK.

Kolejny przykład funkcjonujący w praktyce krajowej to postępowanie podatkowe. W przypadku wszczęcia takiego postępowania **podmiot kontrolowany otrzymuje postanowienie o jego wszczęciu** wraz z kompletem wszystkich dokumentów zgromadzonych dotychczas w sprawie (np.: deklaracji podatkowych, faktur, umów, protokołów przesłuchań strony bądź świadków, pism uzyskanych od innych urzędów, wyjaśnień i oświadczeń składanych przez stronę, wydruków z systemu komputerowego urzędu itp.). Ponadto strona postępowania ma w każdym czasie zapewniony dostęp do akt podatkowych.<sup>17</sup> Niezrozumiałe jest, dlaczego postępowania przed organami regulacyjnymi nie są prowadzone według takich samych standardów. Zwłaszcza, że postępowania podatkowe mają zwykle charakter najbardziej dolegliwy dla przedsiębiorców. Dowodzi to niekonsekwencji ustawodawcy w konstruowaniu zasad postępowań z zakresu różnych dziedzin administracji publicznej.

## 5. Konieczne są zmiany wprowadzające równouprawnienie przedsiębiorców względem organów regulacyjnych oraz możliwość ochrony ich interesów.

Zmiany, jakie należy wprowadzić, powinny dotyczyć zarówno równouprawnienia przedsiębiorców względem organów regulacyjnych, jak i umożliwienia skutecznej ochrony ich interesów. Wątpliwości budzi argument, iż dany organ znajduje się w uprzywilejowanej sytuacji ze względu na to, iż jest rzecznikiem interesu publicznego. Postępowanie cywilne opiera się na równorzędności stron. W parze z tym powinna iść równość broni. Dlaczego zatem dany organ nie jest zobowiązany do zachowania analogicznego do przedsiębiorcy terminu? W sposób oczywisty narusza to powołaną równorzędność stron.

Konieczne są zatem następujące zmiany:

- ustanowienie terminu, w którym organ regulacyjny jest zobowiązany do przekazania odwołania od swojej decyzji wraz z aktami sprawy do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- wprowadzenie kontroli działalności organów regulacyjnych, w tym możliwości zaskarżenia jego beczynności w zakresie przekazania sprawy do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie 54 § 2 oraz art. 55 p.p.s.a.;
- wydłużenie terminu, w jakim przedsiębiorca może wnieść odwołanie od organu regulacyjnego do 30 dni;
- zobowiązanie organu antymonopolowego do rzetelnego uzasadniania postanowienia o wszczęciu postępowania; dla przykładu: art. 88 ust. 2 u.o.k.k. powinien zawierać zobowiązanie Prezesa UOKiK do doręczenia przedsiębiorcy postanowienia o wszczęciu postępowania, nie zaś zawiadomienia o wydaniu takiego postanowienia; rzetelne uzasadnienie postanowienia da przedsiębiorcy znajomość motywów, jakimi kierował się Prezes UOKiK w jego wydawaniu oraz dowodów uzasadniających wszczęcie postępowania.

Postulowane zmiany z pewnością przyniosą pozytywny efekt i pozwolą przedsiębiorcom skutecznie bronić ich interesów, bez obecnie występujących zagrożeń.

<sup>17</sup> <http://www.kontrola-skarbowa.com.pl/postepowanie-podatkowe.html>

## Bibliografia

1. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów wraz z Uzasadnieniem projektu Ustawy(Dz. U. Nr 50 poz. 331 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U Nr 43 poz. 296 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54 poz. 348 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171 poz. 1800 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30 poz. 168 ze zm.) .
6. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173 poz. 1807 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 270 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz. U. Nr 3 poz. 18.).
9. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. Urz. UE 2008 C 115, tekst uwzględniający zmiany wprowadzone przez protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony (Dz. Urz. UE 2009 C 290).
10. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską wersja skonsolidowana uwzględniająca zmiany wprowadzone Traktatem z Aten, podpisanym w dniu 16 kwietnia 2003 roku ( Dz. Urz. UE 2006 C 321E).
11. Kohutek K., Sieradzka M. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. LEX, 2008.
12. Różiewicz-Ładoń A. Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję. LEX 2011.
13. Stawicki A., Stawicki E. (red.) Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz., LEX, 2010.
14. Turno B., Termin na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK. „Przegląd Prawa Handlowego” nr 06/2008.
15. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 13 sierpnia 2001 r., sygn. akt XVII Ama 95/00 (LEX, nr 55977).
16. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt II GPS 6/09 (ONSA WSA 2010, nr 4, poz. 56, LEX nr 558248).
17. <http://www.kontrola-skarbowa.com.pl/postepowanie-podatkowe.html>



2.

---

Zaświadczenie o zdolności do pracy  
jako warunek zatrudnienia  
wymagający ograniczenia

**Monika Koziet**

## Synteza

Każdy pracodawca, po zawarciu umowy o pracę z nowym pracownikiem, musi wysłać go na badania wstępne. Bez ważnego zaświadczenia o zdolności do pracy pracownik nie może rozpocząć jej wykonywania. Obowiązek ten dotyczy każdego – bez względu na charakter pracy i ryzyko, jakie się z nią wiąże. Tak szeroka regulacja wymaga ograniczenia.

## Opis przypadku

Badaniom wstępnym do pracy podlegają:

- wszystkie osoby przyjmowane do pracy,
- pracownicy młodociani przenoszeni na inne stanowiska pracy,
- inni pracownicy przenoszeni na stanowiska pracy w szkodliwych warunkach.

Pracodawca nie może dopuścić do pracy żadnego pracownika bez aktualnego zaświadczenia od lekarza. Jedynym wyjątkiem są osoby zatrudniane ponownie u tego samego pracodawcy i w podobnych warunkach pracy, ale nie później niż po **30 dniach od rozwiązania poprzedniej umowy**. Każdy nowy pracownik musi odbyć badanie u lekarza medycyny pracy lub wyjątkowo lekarza rodzinnego. W przypadku niebezpiecznych warunków pracy wymagana jest opinia specjalisty. Koszt badań pokrywa pracodawca. Pracodawca musi również archiwizować wszystkie wyniki badań. Ponadto, w przypadku dopuszczenia pracownika do pracy bez aktualnego zaświadczenia o zdolności do pracy, pracodawcy grozi grzywna od 1.000 zł do 30.000 zł.

## Ocena regulacji

Obecnie obowiązujące przepisy regulowane są na podstawie kodeksu pracy<sup>18</sup> z 1974 r. Ustawa wprowadzona została w czasie istnienia gospodarki socjalistycznej w Polsce. Obowiązek poddania się badaniom wstępnym przez każdego nowego pracownika jest reliktem socjalistycznej służby zdrowia opartej o zakłady pracy. Jest ona dowodem umiłowania władz PRL do biurokracji. Władze PRL miały na celu podkreślenie szczególnej opieki nad „ludem pracującym”. Nie miało i nie ma to do dziś realnego przełożenia na ochronę praw pracownika.

Obejmowanie wszystkich pracowników obowiązkiem badań wstępnych przed podjęciem pracy jest nieuzasadnione. W załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 30 maja 1996 r.<sup>19</sup> określone zostały warunki badania wstępnego do pracy „bez określonego czynnika narażenia”. Pojawia się wątpliwość – jeżeli brak jest określonego czynnika narażenia, to po co przeprowadzać badania? Zasadą powinno być przyjmowanie do pracy bez badań lekarskich. **Obowiązkowe badania powinny być wyjątkiem od tej zasady i istnieć je-**

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z roku 1998 Nr 21, poz. 94 t.j. z późn. zm.)

<sup>19</sup> Rozporządzenie z dnia 30 maja 1996 r. (Dz. U. z roku 1996 Nr 69 poz. 332)

dy nie wtedy, gdy pracownik narażony jest na szczególny wysiłek lub gdy jego dobra kondycja zdrowotna jest niezbędna dla bezpiecznego wykonywania zawodu.

Dla porównania, poniższa tabela przedstawia analogiczne regulacje w Polsce, Niemczech, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych.<sup>20</sup>

## Obowiązkowe badania wstępne

	Polska	Niemcy	Wielka Brytania	USA
<b>ZASADA</b>	<b>ZAWSZE</b> • warunek zawarcia każdej umowy o pracę	Tylko przy zatrudnieniu z narażeniem na szkodliwe czynniki	NIGDY	Tylko, gdy są wymagane przez OSHA Standards <sup>21</sup>
<b>OPIS WARUNKÓW</b>	Każdy pracownik przechodzi <b>badania ogólne</b> . Przy narażeniu na szczególnie niebezpieczne czynniki określone w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. wymagane są <b>badania specjalistyczne</b> .	<b>Badania obowiązkowe (Pflichtuntersuchung)</b> wymagane są ze względu na narażenie na czynniki określone w załączniku Rozporządzenia w sprawie zawodowej opieki zdrowotnej ( <i>Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge</i> ).  Badania nie służą sprawdzaniu zdatności do pracy, tylko ochronie zdrowia pracownika.  Ustawodawca zastrzega <b>badania fakultatywne</b> : • dodatkowe <i>Angebotsuntersuchung</i> , • na życzenie <i>Wunschuntersuchung</i> .	Skierowanie na badania jest <b>indywidualną decyzją pracodawcy</b> , z zastrzeżeniem, że wymaga ona zgody pracownika.  Uzasadnione jest szczególnie w warunkach pracy lub problemami zdrowotnymi pracownika.	OSHA zastrzega, że badania lekarskie mogą być wymagane przy zatrudnieniu w: • rolnictwie, • przemyśle, • budownictwie, • pracach na morzu.  OSHA zaznacza, że zatrudnienie musi wiązać się ze szczególnym zagrożeniem dla zdrowia pracownika.

**Praktyka przeprowadzania badań w Polsce sprowadza się do zwykłej biurokracji.** Przyszły pracownik zwykle odwiedza lekarza tylko po to, aby za odpowiednią opłatą uzyskać kolejny dokument niezbędny do podjęcia pracy. W przypadku wspomnianych stanowisk „bez określonego czynnika narażenia”, ustawodawca posługuje się terminem „badanie ogólne”. W trakcie krótkiej wizyty lekarz nie jest w stanie wnikliwie zbadać ogólnego stanu zdrowia pacjenta. Rola lekarza ogranicza się więc jedynie do załatwienia formalności. Tymczasem koszt jednego badania wynosi aż od 80 do 130 zł. Ponadto, zarówno lekarz, jak i pracodawca obciążeni są obowiązkiem przechowywania orzeczeń lekarskich w dokumentacji pracownika. Rodzi to kolejne utrudnienia.

<sup>20</sup> Źródła:

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/arbmedvv/gesamt.pdf>

<http://www.nidirect.gov.uk/index/information-and-services/employment/employment-terms-and-conditions/starting-a-new-job/pre-employment-checks.htm>

<sup>21</sup> OSHA (Occupational Safety & Health Act) reguluje wzajemne uprawnienia i obowiązki pracodawcy i pracownika w zakresie ochrony przed zagrożeniami.

**Problemem jest również to, kiedy badania mają być przeprowadzone. Przed zawarciem umowy czy po?** Kodeks pracy wyznacza bezsensowną kolejność. Zgodnie z przepisami, po zawarciu umowy o pracę, pracodawca ma skierować pracownika na badania wstępne. Badania mają się odbyć w godzinach pracy i na koszt pracodawcy. Zgodnie z kodeksem pracy, pracodawca powinien zatrudnić daną osobę, a następnie wysłać ją na badania. Jeżeli stan zdrowia pracownika nie pozwalałby mu na wykonywanie zawodu - zwolnić. Dlatego też wytworzyła się dziwna praktyka. Zanim pracownik zostanie zatrudniony, pracodawca żąda od niego zaświadczenia lekarskiego o zdolności do pracy. Kandydat przedstawia mu zaświadczenie uzyskane na własny koszt. Przedstawienie specjalistycznego zaświadczenia nie zwalnia pracodawcy od obowiązku skierowania pracownika na właściwe badania wstępne. Dlatego też zawierana jest umowa o pracę, a następnie nowy pracownik wysyłany jest przez pracodawcę na kolejne badania wstępne.

**Bez wątpienia, katalog zagrożeń dla zdrowia pracownika powinien być ściśle określony w polskim prawie.** Tylko na jego podstawie pracownicy narażeni na wyliczone niebezpieczeństwa powinni podlegać kontroli lekarza specjalisty. Narażenie powinno mieć charakter realny, w związku z czym inaczej powinny wyglądać obowiązki względem dostawcy pizzy, a inaczej pilota samolotu.

**Warto wskazać, że polskiemu prawu znane jest rozróżnienie praw i obowiązków pracodawcy lub pracownika w zależności od stopnia ryzyka zawodowego.** W rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>22</sup> ustawodawca uzależnił konieczność przeprowadzania okresowych szkoleń BHP od warunków i charakteru pracy. Przykładowe rozróżnienie zawarte jest w paragrafie 14<sup>23</sup> wspomnianego rozporządzenia. Regulacja nie jest idealnym modelem (katalog wciąż jest zbyt szeroki), jednak przykład ten zwraca uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, **pomimo ogromnego znaczenia, jakie odgrywają bezpieczne i higieniczne warunki pracy dla ochrony zdrowia i życia pracownika, ustawodawca ograniczył zakres podmiotów zobowiązanych do przeprowadzania takich szkoleń.** Szkolenia okresowe są konieczne jedynie wtedy, gdy wykonywanie określonej pracy wiąże się z większym ryzykiem. Skoro przeprowadzanie okresowych szkoleń BHP może zależeć od stopnia ryzyka zawodowego, dlaczego obowiązek przeprowadzania badań wstępnych nie jest również od tego uzależniony?

<sup>22</sup> Rozporządzenie z dnia 27 lipca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1860, z późn. zm.)

<sup>23</sup> Fragment rozporządzenia:

„§ 14.

1. Szkolenie okresowe ma na celu aktualizację i ugruntowanie wiedzy i umiejętności w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zaznajomienie uczestników szkolenia z nowymi rozwiązaniami techniczno-organizacyjnymi w tym zakresie.

2. Szkolenie okresowe odbywają:

- 1) osoby będące pracodawcami oraz inne osoby kierujące pracownikami, w szczególności kierownicy, mistrzowie i brygadziści;
- 2) pracownicy zatrudnieni na stanowiskach robotniczych;
- 3) pracownicy inżynierjno-techniczni, w tym projektanci, konstruktorzy maszyn i innych urządzeń technicznych, technolodzy i organizatorzy produkcji;
- 4) pracownicy służby bezpieczeństwa i higieny pracy i inne osoby wykonujące zadania tej służby;
- 5) pracownicy administracyjno-biurowi i inni niewymienieni w pkt 1-4, których charakter pracy wiąże się z narażeniem na czynniki szkodliwe dla zdrowia, uciążliwe lub niebezpieczne albo z odpowiedzialnością w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.”

Po drugie, przykład rozporządzenia z 27 lipca 2004 r. rozwiewa czysto techniczne wątpliwości. **Skoro raz udało się w polskim prawie stworzyć „katalog warunków pracy”, można przyjąć, że możliwe jest skuteczne jego zastosowanie.** Rozporządzenie jest dowodem, że nie istnieją żadne przeszkody legislacyjne dla takiej regulacji.

Zaświadczenia o zdolności do pracy być może miały rację bytu w dobie PRL-u. Obecnie nie znajdują jednak żadnego uzasadnienia. Badania wstępne w przytłaczającej liczbie są absolutną fikcją. W żaden sposób nie chronią życia i zdrowia pracownika. Cała procedura jest stratą czasu i pieniędzy, zarówno pracownika, jak i pracodawcy. Powoduje ona wydłużenie i utrudnienie procesu zatrudnienia. W konsekwencji, usztywnia rynek pracy. Konieczne jest ograniczenie wymogu przeprowadzania badań wstępnych do ścisłego katalogu zawodów, których wykonywanie wiąże się z ryzykiem dla zdrowia pracownika.

## Bibliografia

1. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z roku 1998 Nr 21, poz. 94 j.t. z późn. zm.)
2. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy. (Dz. U. z roku 1996 Nr 69 poz. 332)
3. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. (Dz. U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1860, z późn. zm.)
4. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2000 r. (II UKN 49/00)
5. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/arbmedvv/gesamt.pdf>
6. <http://www.nidirect.gov.uk/index/information-and-services/employment/employment-terms-and-conditions/starting-a-new-job/pre-employment-checks.htm>
7. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1992/2051/contents/made>
8. <http://www.osha.gov/workers.html>

3.

---

Ustawa „żłobkowa” niepotrzebnie utrudnia zakładanie i prowadzenie klubów malucha

**Michał Magdziak**

## Synteza

Ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 z dnia 4 lutego 2011 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 235 ze zm., dalej jako: Ustawa) reguluje różnorodne formy instytucjonalnej opieki nad dziećmi.

Jedną z form opieki są tzw. **kluby malucha**. W ciągu pół roku obowiązywania Ustawy, tj. od 4 kwietnia 2011 r. do połowy listopada 2011 roku w całym kraju powstało jedynie **19** nowych klubów malucha (stan na dzień 16 listopada 2011 r.).

Niestety, nie istnieją statystyki obrazujące, ile klubów malucha powstało wcześniej. Szacuje się jedynie, iż ich opiece mogło być poddanych ok. **170 tys.** dzieci.<sup>24</sup> Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>25</sup> – w Rejestrze Żłobków i Klubów Dziecięcych (są one prowadzone oddzielnie przez gminy, poniższe dane pochodzą ze zbiorczej statystyki) znajduje się **48** takich placówek.<sup>26</sup> Z tego 4 zostały założone lub są prowadzone przez gminy, natomiast pozostałe zostały utworzone przez podmioty prywatne. W skali całego kraju statystyki te wypadają niezwykle słabo.

Szczególnie nieuzasadnione wydaje się zróżnicowanie dotyczące żłobków oraz klubów malucha, w szczególności ograniczenie możliwości sprawowania opieki nad dziećmi w klubach do 5 godzin dziennie. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której pracujący rodzice powierzają swoje dzieci opiece w tak ograniczonym czasie.

**Ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 (tzw. ustawa „żłobkowa”), ograniczając czas działania klubów malucha do 5 godzin dziennie, uczyniła je nieprzydatnymi dla większości rodziców stojących przed problemem zapewnienia opieki dzieciom na czas pracy.**

## Opis przypadku

Kluby malucha nie są instytucją całkowicie nową. Istniały dotychczas w dość pokażnej liczbie. Poniższa tabela<sup>27</sup> obrazuje liczbę żłobków oraz klubów malucha w ostatnich latach wraz z liczbą miejsc w nich istniejących oraz przeznaczonych na nie wydatków z budżetu państwa. Należy zwrócić uwagę, iż uwzględnia ona istnienie klubów malucha dopiero po wejściu w życie Ustawy. Wcześniej rozwijały się one jako prawnie nieuregulowane formy opieki nad dziećmi. Ustawa miała jedynie „zalegalizować” istniejący od dłuższego czasu stan rzeczy.

24 [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/477518,nienaturalny\\_przyrost\\_zlobkow\\_za\\_rok\\_będzie\\_piec\\_razy\\_wiecej.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/477518,nienaturalny_przyrost_zlobkow_za_rok_będzie_piec_razy_wiecej.html)

25 Informacja dotycząca realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, stan na dzień 31 grudnia 2011 r.

26 <http://www.zlobki.mpips.gov.pl/statystyki/>

27 <http://www.zlobki.mpips.gov.pl/statystyki/>

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011***	
Liczba instytucji	Żłobki											Kluby dziecięce
	396	382	399	377	371	371	373	381	380	392	523	48
Liczba oddziałów żłobkowych	176	177	140	134	130	125	130	123	122	119	x	x
Liczba miejsc	28,2	27,1	25,7	24,8	25,2	24,8	26,9	29,3	30,6	31	31,8	0,2
w instytucjach w tys.*	bd	bd	bd	202,3	209,8	225,1	256,4	309,4	346,9	345,4	375,1	

\* do 2005 r. zawiera również liczbę miejsc w oddziałach żłobkowych.

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS (wiersz 1, 2, 3)

\*\* opracowanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na podstawie informacji pochodzących z bazy sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

\*\*\* opracowanie na podstawie danych ze sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na dzień 31 grudnia 2011 r.

Dla porównania, poniższa tabela<sup>28</sup> obrazuje liczbę placówek wykształcenia przedszkolnego (tj. przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, zespołów wychowania przedszkolnego oraz punktów przedszkolnych) na przestrzeni ostatnich lat:

Rok szkolny	2000/01	2005/06	2009/10	2010/11
Placówki ogółem	18003	17229	18263	19090
Przedszkola	8501	7738	8441	8808
Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych	9502	9491	9003	9048
Zespoły wychowania przedszkolnego	nd	nd	112	113
Punkty przedszkolne	nd	nd	707	1121

Jak widać, liczba tego typu placówek jest znacznie większa, a mimo to stale narasta problem braku dostępnych miejsc w przedszkolach.

Według danych GUS, do końca marca 2011 r. (a więc tuż przed wejściem Ustawy w życie), zarejestrowane były 1952 kluby malucha. Ustawa „żłobkowa” zaostrzyła wymogi dotyczące funkcjonowania klubów malucha, co może spowodować, że wielu dotychczasowych przedsiębiorców prowadzących takie placówki zrezygnuje ze swojej działalności lub będzie je prowadzić w innej, prawnie nieuregulowanej formie, podobnie jak miało to miejsce przed wejściem w życie Ustawy. Ponadto Ustawa wprowadziła jasne kryteria różnicowania żłobków i klubów malucha, jednak podstawa tego różnicowania jest całkowicie niezrozumiała.

Poniższa tabela<sup>29</sup> obrazuje założenia Ustawy w stosunku do dwóch form opieki nad dziećmi:

28 Główny Urząd Statystyczny, Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011, Warszawa 2011, s.254

29 [http://samorząd.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/501476,ustawa\\_zlobkowa\\_weszla\\_w\\_zycie.html](http://samorząd.infor.pl/temat_dnia/artykuly/501476,ustawa_zlobkowa_weszla_w_zycie.html)



	<b>Żłobek</b>	<b>Klub dziecięcy</b>
<b>Wiek dziecka dopuszczający objęcie opieką placówki</b>	Ukończony 20 tydzień życia (ok. 4,5 miesiąca życia).	Ukończony 1 rok życia.
<b>Wymiar czasu opieki nad dzieckiem</b>	Do 10 godzin dziennie.	Do 5 godzin dziennie.
<b>Wydłużenie czasu opieki nad dzieckiem na wniosek rodzica</b>	Dopuszczalne za dodatkową opłatą.	<b>Nie przewidziano.</b>
<b>Wyżywienie</b>	Obowiązek zapewnienia.	Nie ma obowiązku.
<b>Wymagania kwalifikacyjne wobec kadry kierowniczej</b>	Przewidziano stanowisko dyrektora: 1.osoby z wykształceniem wyższym i co najmniej 3-letnim doświadczeniem w pracy z dziećmi. 2.osoby ze średnim wykształceniem i co najmniej 5-letnim doświadczeniem w pracy z dziećmi.	Nie określono stanowiska. Osoba kierująca powinna spełniać <b>wymogi takie, jak opiekun w żłobku bądź w klubie dziecięcym.</b>
<b>Wymagania kwalifikacyjne wobec osoby zatrudnionej w placówce</b>	Osoba z kwalifikacjami pielęgniarki, położnej, opiekunki dziecięcej, nauczyciela wychowania przedszkolnego, nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej lub pedagoga opiekuńczo-wychowawczego.	<b>Wymagania takie, jak w przypadku opiekuna w żłobku.</b>
<b>Liczba dzieci przypadająca na jednego opiekuna</b>	Maksymalnie ośmioro dzieci. W przypadku, gdy w grupie jest dziecko niepełnosprawne, dziecko wymagające szczególnej opieki lub dziecko, które nie ukończyło 1-ego roku życia – maksymalnie pięćoro dzieci.	Maksymalnie ośmioro dzieci. W przypadku, gdy w grupie jest dziecko niepełnosprawne lub dziecko wymagające szczególnej opieki – maksymalnie pięćoro dzieci.
<b>Obowiązek zatrudnienia pielęgniarki lub położnej</b>	Tak. Obowiązek zatrudnienia co najmniej jednej pielęgniarki lub położnej, gdy do placówki uczęszcza <b>więcej niż dwadzieścioro dzieci.</b>	Nie ma obowiązku.
<b>Warunki lokalowe</b>	Obowiązek posiadania <b>co najmniej dwóch</b> pomieszczeń, w tym jednego przystosowanego <b>do odpoczynku dzieci.</b>	Obowiązek posiadania co najmniej jednego pomieszczenia z <b>miejscem przeznaczonym do odpoczynku dzieci.</b>

Opieka w klubie dziecięcym została przez Ustawę ograniczona jedynie do 5 godzin dziennie bez możliwości jej przedłużenia, podczas gdy w żłobku jest to aż 10 godzin wraz z możliwością przedłużenia opieki o ponad 10 godzin dziennie. W uzasadnieniu do projektu Ustawy możemy przeczytać, iż „ograniczenie czasu przebywania dziecka poza rodziną ma na celu ochronę małego dziecka przed zbyt długą rozłąką z rodzicami, co odbija się negatywnie na jego rozwoju”. Nie jest zrozumiałe, dlaczego rozłąka dziecka w tym samym wieku ma być szkodliwa w klubie dziecięcym, ale w żłobku już taka nie jest. Tym bardziej, że wymagania kwalifikacyjne w stosunku do pracowników obu instytucji są jednakowe. W przypadku żłobka stawia się jedynie sformalizowane wymogi dotyczące wykształcenia i doświadczenia dyrektora żłobka, a także wymóg zapewnienia dzieciom wyżywienia oraz zatrudnienia co najmniej jednej pielęgniarki, gdy do placówki uczęszcza więcej niż dwadzieścioro dzieci. To rozróżnienie nie jest jednak konieczne – kluby malucha mogłyby opcjonalnie zapewniać takie elementy opieki.

Państwo, chcąc instytucjonalnie uregulować opiekę nad dziećmi do lat 3, zrobiło dobry krok naprzód, odbierając żłobkom status zakładów opieki zdrowotnej. Dzięki temu złagodzone zostały warunki sanitarne, organizacyjne i techniczne, które dotąd powodowały, iż podmioty prywatne nie decydowały się na zakładanie podobnych instytucji na szeroką skalę.

Z drugiej strony ustawodawca jednocześnie zastrzył warunki dotyczące funkcjonowania klubów malucha, które radziły sobie bardzo dobrze. Do czasu wejścia w życie Ustawy panowały mniej rygorystyczne wymogi sanitarne, zaś do prowadzenia placówki wystarczyło zarejestrowanie działalności gospodarczej o profilu „opieka nad dziećmi”.<sup>30</sup> Forma opieki nad dziećmi, jaką oferują kluby malucha, jest po wprowadzeniu zmian ustawowych nieatrakcyjna, głównie ze względu na ograniczony czas, w którym dzieci mogą w nich przebywać.

Do czasu wejścia w życie Ustawy nie istniała kontrola funkcjonowania klubów malucha ze strony państwa lub samorządu. Kontroli dokonywał jedynie Sanepid, pod kątem eliminowania zagrożeń sanitarnych w miejscu opieki nad dziećmi.

Brakiem kontroli uzasadnia się zaostrenie wymogów dotyczących założenia i prowadzenia klubu malucha. Pytanie tylko: czy konieczność przeprowadzania kontroli pociąga za sobą konieczność zaostrenia powyższych wymogów? Odpowiedź brzmi -nie.

Masowe korzystanie z usług klubów malucha przed wejściem w życie Ustawy świadczy o tym, że w ich funkcjonowaniu nie było fundamentalnych problemów. Jeśli państwo chce kontrolować wykonywanie funkcji wychowawczo-opiekuńczej przez żłobki i kluby malucha, to ma taką możliwość, poprzez kontrolę dokonywaną przez organy jednostek samorządu terytorialnego, co określił rozdział 7 Ustawy.

Wydłużenie czasu, w jakim dzieci mogą przebywać w klubach malucha naprawi błędy ustawodawcy. Dodatkowe uregulowania w tym zakresie mogłyby opierać się na tym, iż klub malucha w przypadku, gdy chciałby (fakultatywnie) obejmować opieką dzieci w czasie dłuższym niż 5 godzin dziennie, wówczas musiałby zapewnić im wyżywienie lub wykazać, że obecne warunki lokalowe umożliwiają dzieciom odpowiedni wypoczynek. Ponadto gminy powinny popularyzować niepubliczne kluby malucha, które oprócz wypełniania zadania publicznego, jakim jest opieka nad dziećmi, stałyby się też atrakcyjną formą działalności zawodowej. Nawet przy obecnych, dalece zaostrenzonych wymogach dotyczących tego typu placówek, pewne modyfikacje pozwalające na efektywniejszą ich działalność, nie spowodowałyby utraty miejsca pracy przez osoby obecnie je prowadzące. Nie skutkowałyby również nieopłacalnością tego typu działalności gospodarczej.

W przeciwnym wypadku będziemy mieli do czynienia z przepisami, które nie osiągną w żadnym stopniu celów, jakie zostały przed nimi postawione. A szkoda, bo perspektywa jest ciekawa. W odpowiedzi na stale rosnący popyt na usługi opieki nad dziećmi być może pojawią się nowe, prawnie nieuregulowane formy sprawowania takiej opieki.

---

<sup>30</sup> <http://www.rp.pl/artukul/635687,692597-Ustawa-zlobkowa-zaostrzyła-wymogi-dla-klubow-malucha.html>

Pytanie tylko – co dalej?

## Bibliografia

1. [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/477518,nienaturalny\\_przyrost\\_zlobkow\\_za\\_rok\\_bezpiecie\\_piec\\_razy\\_wiecej.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/477518,nienaturalny_przyrost_zlobkow_za_rok_bezpiecie_piec_razy_wiecej.html)
2. <http://www.zlobki.mpips.gov.pl/statystyki/>
3. Główny Urząd Statystyczny, Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011, Warszawa 2011, s.254
4. [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/566265,klapa\\_ustawy\\_zlobkowej\\_skorzystalo\\_trzech\\_opiekunow.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/566265,klapa_ustawy_zlobkowej_skorzystalo_trzech_opiekunow.html)
5. [http://samorząd.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/501476,ustawa\\_zlobkowa\\_weszla\\_w\\_zycie.html](http://samorząd.infor.pl/temat_dnia/artykuly/501476,ustawa_zlobkowa_weszla_w_zycie.html)
6. <http://www.rp.pl/artikul/635687,692597-Ustawa-zlobkowa-zaostrzyła-wymogi-dla-klubow-malucha.html>
7. [http://kadry.infor.pl/popzednie\\_tematy\\_dnia/teksty/501440,przekształcenia\\_zlobkow\\_skutki\\_dla\\_pracownikow.html](http://kadry.infor.pl/popzednie_tematy_dnia/teksty/501440,przekształcenia_zlobkow_skutki_dla_pracownikow.html)
8. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3. (Dz.U. Nr 45, poz. 235 ze zm.) wraz z Uzasadnieniem projektu Ustawy.

4.

---

Deregulacja zawodu asystenta sędziego  
jest konieczna

**Szymon Murek**

## Synteza

Wprowadzony w 2009 roku w Ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury z 23.01.2009 r. (Dz.U. 2009 nr 26, poz. 157) wymóg ukończenia aplikacji ogólnej dla kandydatów na **asystentów sędziego** nie miał dobrego uzasadnienia i jest nadmierny. Wymóg ten, co prawda, daje więcej pracy wykładowcom Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, ale nie daje sądom i społeczeństwu mierzalnych korzyści. Co gorsza, doprowadził do spadku chętnych do zajęcia tego stanowiska oraz braku asystentów w sądach. Sędziowie do sprawnego orzekania potrzebują asystentów, których ilość jest obecnie niewystarczająca, a perspektywy wzrostu ilości osób zainteresowanych tym stanowiskiem są niewielkie. Wymagając odbycia swoistej „praktyki czeladniczej” na stanowisko asystenta sędziego, Polska odstaje od innych krajów rozwiniętych, gdzie powszechne jest podjęcie pracy asystenta już podczas studiów prawniczych lub natychmiast po ich ukończeniu. **Należy znieść aplikację dla asystentów sędziego i pozwolić sędziom samodzielnie ustalać wymogi dla ich asystentów.**

## Opis przypadku

Zawód asystenta sędziego jest mało popularny ze względu na wysokie wymagania połączone ze stosunkowo niskimi zarobkami – według Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów (Dz.U. z 2012 r. poz. 412), zarabiają oni od 2675 złotych do 3824 złotych (w praktyce pracują najczęściej za najniższą dopuszczalną stawkę – sądy mają autonomię w kształtowaniu wysokości ich zarobków, z której skrzętnie korzystają, oszczędzając na pensjach asystentów). Większość absolwentów prawa, nawet jeśli decyduje się na aplikację ogólną, woli dalej kształcić się w kierunku lepiej płatnych i bardziej prestiżowych zawodów prokuratora i sędziego. **Dopuszczenie do zawodu asystenta sędziego osób od razu po skończonych studiach prawniczych zwiększy zainteresowanie tą pożyteczną posadą, co w wydatny sposób ułatwi pracę sędziom i będzie miało bezpośredni wpływ na zmniejszenie przewlekłości postępowań w polskich sądach.**

## Ocena regulacji

**Asystent sędziego** to pracownik sądu. Wykonuje on samodzielnie czynności administracji sądowej oraz czynności przygotowania spraw sądowych do ich rozpoznania. W znacznej mierze odciąża więc sędziów z obowiązków administracyjnych, przyspieszając i ułatwiając ich pracę.

Obecne przepisy regulujące dostęp do zawodu asystenta sędziego pochodzą z Ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury z 23 stycznia 2009 roku (Dz.U. 2009 nr 26, poz. 157). Wprowadziły one **obowiązek odbycia rocznej aplikacji ogólnej dla kandydatów na stanowisko asystenta sędziego**. Wcześniej taki wymóg nie istniał, wystarczało ukończenie studiów prawniczych. Zaostrzenie kryteriów w zdecydowanym stopniu wpłynęło na obniżenie zainteresowania tym zawodem. Potwierdzają to sami sędziowie w rozmowach, a także dane dotyczące zatrudnienia w poszczególnych sądach. Dla przykładu warto przytoczyć kilka danych:

- W 2011 roku w Sądzie Okręgowym w Warszawie w postępowaniu kwalifikacyjnym wyłoniono jedynie 19 nowych asystentów, podczas gdy wakatów było aż 25.
- Do Sądu Okręgowego w Siedlcach w przeciągu ostatnich trzech lat zgłosiło się jedynie dwóch kandydatów na asystentów sędziego, a zdecydowana większość zatrudnionych już na tym stanowisku pracuje tam od ponad trzech lat – czyli nie objęła ich reforma z 2009 roku i przy kwalifikacji nie musieli spełniać wyśrubowanych wymagań.
- W Sądzie Rejonowym w Sokołowie Podlaskim w tym roku przeprowadzono już dwa konkursy, mające wyłonić nowego asystenta sędziego. Oba nie doszły jednak do skutku, gdyż nie zgłosił się ani jeden chętny.

Przykłady te można mnożyć, większość sądów w kraju zmagają się ze znacznym spadkiem zainteresowania zawodem asystenta sędziego. Z danych przedstawionych przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Asystentów Sędziów wynika, że aż w 40% sądów powszechnych **asystenci pomagają więcej niż dwóm sędziom**. Zdarzają się wypadki, kiedy jeden asystent współpracuje z kilkunastoma sędziami.

Polski ustawodawca, wprowadzając wymóg odbycia aplikacji ogólnej, argumentował w następujący sposób: *Skoncentrowanie prowadzenia aplikacji oraz kształcenia ustawicznego daje lepsze możliwości wykorzystania wysoko kwalifikowanej kadry szkoleniowej i wypracowania jednolitych kryteriów kształcenia*. W przypadku aplikacji sądowej i prokuratorskiej, którą Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury również prowadzi, trudno nie zgodzić się z zasadnością tych argumentów. Wątpliwości budzi jednak konieczność rocznego, dodatkowego kształcenia asystentów sędziów. Nie warto stawiać kandydatom na to stanowisko tak wysokich wymagań.

Dla pełnego obrazu sytuacji warto przytoczyć przykłady kilku państw, w których istnieje podobne do asystenta sędziego stanowisko. Wszystkie z wymienionych krajów niewątpliwie mogą pochwalić się sprawnie funkcjonującym wymiarem sprawiedliwości.

Kraj	Wymogi	Kariera
<b>USA</b>	Wymogiem dla stanowiska <i>law clerk</i> (osoba, która wyszukuje dla sędziego informacje, pomaga pisać uzasadnienia wyroków itd.) jest <b>ukończenie pierwszego roku prawniczych studiów magisterskich</b> , co pozwala, niejako w ramach praktyk, na zatrudnianie osób nawet bez ukończonych studiów.	Kandydatów na to stanowisko wyszukuje się spośród najlepszych studentów uczelni prawniczych, pracując jako <i>law clerk</i> rok lub dwa. Daje im to duże doświadczenie, firmy prawnicze niezwykle cenią sobie umiejętności zdobywane przez ich przyszłych pracowników podczas zajmowania tej posady.
<b>Niemcy</b>	Wymogiem uzyskania stanowiska <i>Rechtsreferendariat</i> (stanowisko, które otrzymuje się po zdaniu tzw. „pierwszego testu”) jest <b>ukończenie studiów i zdanie, od razu po zakończeniu uniwersytetu, określonego egzaminu</b> .	Stanowisko <i>Rechtsreferendariat</i> zajmuje się przez okres dwóch lat, podczas których asystenci są przenoszeni co kilka miesięcy do innego wydziału sądu. Pozwala to im dogłębnie poznać funkcjonowanie sądownictwa i stanowi bezpośrednie przygotowanie do wykonywania zawodu sędziego.
<b>Australia</b>	Na stanowisku <i>Judge Associate</i> zatrudnia się <b>absolwentów prawa</b> , najczęściej od razu po zakończeniu uniwersytetu. Pełnią oni rolę osobistych asystentów sędziego, pomagając w kwestiach administracyjnych.	<i>Judge Associate</i> zajmuje swoje stanowisko przez okres roku albo dwóch. Jest ono traktowane jako naturalne rozpoczęcie kariery prawniczej. Wielu sędziów, orzekających na różnych szczeblach (nawet Sądu Najwyższego) zaczynało właśnie od tej posady.
<b>Francja</b>	Już studenci ostatniego roku studiów prawniczych mogą aplikować na stanowisko <i>assistant de justice</i> (osoba zajmująca się wyszukiwaniem informacji, pisanie projektów wyroków lub aktów oskarżenia). Posadę obejmują <b>absolwenci prawa</b> .	<i>Assistant de justice</i> obejmuje stanowisko na okres dwóch lat z możliwością dwukrotnego przedłużenia – praca w tym charakterze może więc trwać nawet do sześciu lat.

Jak widać, jedynie w **Niemczech** wymaga się od kandydatów więcej niż ukończonych studiów prawniczych. Jednak nawet tam, dodatkowym kryterium jest jedynie zdany egzamin, który dopuszcza już bezpośrednio do zawodu. Samo stanowisko asystenta sędziego jest w Niemczech swoistą „aplikacją ogólną” w polskim rozumieniu – **asystenci zdobywają doświadczenie potrzebne do wykonywania zawodu sędziego nie w trakcie rocznego szkolenia, a podczas własnej praktyki sądowej**. We wszystkich wymienionych krajach stanowisko to należy do dosyć prestiżowych i pożądanych. Pozwala absolwentom prawa na zdobycie pierwszych poważnych doświadczeń w sądownictwie, a nierzadko stanowi również pierwszy stopień do przyszłej kariery sędziego. Kryteria doboru odpowiednich dla siebie kandydatów określają autonomicznie poszczególne sądy. Wyłaniają one asystentów w drodze konkursów, które cieszą się ogromną popularnością wśród studentów i absolwentów prawa. **Sprawniejsze funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w państwach zachodnich jest spowodowane między innymi zatrudnieniem większej ilości asystentów sędziego**. Normą jest tam proporcja jeden sędzia – jeden asystent.

W obliczu przedstawionych wyżej faktów, trudno zrozumieć decyzję ustawodawcy o zaostrzeniu wymogów przy kwalifikacji na asystenta sędziego. **Sądy powinny móc same stawiać wymagania swoim przyszłym pracownikom, premiując w konkursach najzdolniejszych, najlepszych kandydatów**. Warto przypomnieć, że obowiązkiem studentów prawa na niektórych wyższych uczelniach<sup>31</sup> jest odbycie praktyk sądowych jeszcze w trakcie studiów – dzięki nim zapoznają się oni z codzienną pracą wymiaru sprawiedliwości. Sumienna nauka przez cały okres trudnych, pięcioletnich studiów, połączona ze zdobywaniem doświadczenia zawodowego w trakcie nauki (praktyki w sądach, kancelariach, działalność w kołach naukowych) w wystarczający sposób przygotowują studentów do wykonywania zawodu asystenta sędziego. **Obowiązek odbycia rocznej aplikacji ogólnej jest niepotrzebny**.

## Bibliografia

1. Ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury z 23 stycznia 2009 roku Dz.U. 2009 nr 26, poz. 157
2. Uzasadnienie Projektu ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury z 23 stycznia 2009 roku
3. Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych z 27 lipca 2001 roku Dz.U. 2001 nr 98 poz. 1070 z późn. zm.
4. <http://www.asystentsedziego.org/>
5. <http://legalcareers.about.com/od/careerprofiles/p/lawclerk.htm>
6. <http://spoleczenstwo.newsweek.pl/asystent-sedziego--koniec-zawodu,88293,1,1.html>
7. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów z dnia 11 kwietnia 2012 roku Dz.U. z 2012 r. poz. 412

<sup>31</sup> Wymóg taki przewiduje m.in. § 6 pkt 6 Zasad studiowania na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego na kierunku prawo od roku akademickiego 2010/2011.

## ZAŁĄCZNIKI

W dniu 15 marca 2012 Forum Obywatelskiego Rozwoju podpisało umowę o współpracy z Parlamentarnym Zespołem ds. Wolnego Rynku.

Celem współpracy jest „realizacja projektów na rzecz zwiększenia swobody działalności gospodarczej oraz rozwiązań służących deregulacji i usuwaniu barier dla rozwoju przedsiębiorczości w Polsce”.

Współpracę tę realizujemy m.in. poprzez udostępnianie parlamentarzystom naszych propozycji eliminacji barier rozwoju.

Poniżej w dwóch załącznikach prezentujemy druki sejmowe obrazujące procedowanie prac nad ustawami zbieżnymi z naszymi propozycjami.



## Załącznik 1

- Druk Sejmowy 880 projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.
- Ustawa z dnia 5 kwietnia 2013 o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych – w wersji uchwalonej przez Sejm i przekazanej do Senatu

Dotyczy rezygnacji z ustawowego wymagania, by wszyscy asystenci sędziów legitymowali się ukończoną aplikacją ogólną, bądź zdaniem jednego z prawniczych zawodowych egzaminów.



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja

**Druk nr 880**

Warszawa, 13 września 2012 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Michała Jarosa.

(-) Elżbieta Achinger; (-) Paweł Arndt; (-) Joanna Bobowska; (-) Łukasz Borowiak; (-) Jacek Brzezinka; (-) Borys Budka; (-) Renata Butryn; (-) Jarosław Charłampowicz; (-) Czesław Czechyra; (-) Zofia Czernow; (-) Artur Dunin; (-) Zenon Durka; (-) Janusz Dzieciół; (-) Czesław Gluza; (-) Tomasz Głogowski; (-) John Abraham Godson; (-) Jarosław Gowin; (-) Mariusz Grad; (-) Rafał Grupiński; (-) Andrzej Gut-Mostowy; (-) Teresa Hoppe; (-) Michał Jaros; (-) Leszek Jastrzębski; (-) Roman Kaczor; (-) Andrzej Kania; (-) Jarosław Katulski; (-) Agnieszka Kołacz-Leszczyńska; (-) Mirosław Koźlakiewicz; (-) Robert Kropiwnicki; (-) Józef Lassota; (-) Marek Łapiński; (-) Katarzyna Matusik-Lipiec; (-) Antoni Mężydło; (-) Czesław Mroczek; (-) Killion Munyama; (-) Janina Okragły; (-) Andrzej Orzechowski; (-) Małgorzata Pepek; (-) Marek Plura; (-) Mirosław Pluta; (-) Elżbieta Radziszewska; (-) Grzegorz Raniewicz; (-) Waldemar Sługocki; (-) Lidia Staroń; (-) Wiesław Suchowiejko; (-) Michał Szczerba; (-) Jakub Szulec; (-) Tomasz Szymański; (-) Marcin Święcicki; (-) Jacek Tomczak; (-) Piotr Van der Coghen; (-) Monika Wielichowska; (-) Marek Wojtkowski; (-) Renata Zaremba; (-) Wojciech Ziemiak; (-) Jacek Żalek.

## USTAWA

z dnia 2012 r.

## o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) W art. 57b § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Ocena kwalifikacji kandydata zajmującego stanowisko sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu administracyjnego i sędziego sądu wojskowego obejmuje badanie poziomu merytorycznego orzecznictwa oraz sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji, z uwzględnieniem stopnia obciążenia wykonywanymi zadaniami i ich złożoności, realizacji procesu doskonalenia zawodowego, a także kultury urzędowania, obejmującej kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy oraz poszanowania praw strony lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji.”,

2) w art. 61 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Na stanowisko sędziego sądu rejonowego może być powołany ten, kto spełnia wymagania określone w § 1 pkt 1-6 oraz:

1) ukończył aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, aplikację notarialną, adwokacką lub radcowską i złożył odpowiedni egzamin, oraz przez okres co najmniej sześciu lat był zatrudniony na stanowisku asystenta sędziego w pełnym wymiarze czasu pracy,

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698, z 2008 r. Nr 223, poz. 1457, Nr 228, poz. 1507 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 9, poz. 57, Nr 26, poz. 156 i 157, Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 205, poz. 1364 oraz z 2011 r. Nr 109, poz. 627, Nr 126, poz. 714 i Nr 203, poz. 1192.

- 2) przez okres co najmniej ośmiu lat był zatrudniony na stanowisku asystenta sędziego w pełnym wymiarze czasu pracy.”
- 3) w art. 155:
- a) w § 2 uchyla się pkt 5,
- b) § 7 otrzymuje brzmienie:
- „§ 7. Asystent sędziego po przepracowaniu sześciu lat na tym stanowisku może przystąpić do egzaminu sędziowskiego. Asystent sędziego, który ukończył aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury lub zdał egzamin prokuratorski, notarialny, adwokacki lub radcowski może przystąpić do egzaminu sędziowskiego po przepracowaniu czterech lat na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego. Wniosek o dopuszczenie do egzaminu sędziowskiego asystent sędziego zgłasza Dyrektorowi Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury na miesiąc przed przeprowadzeniem egzaminu, uiszczając wymaganą opłatę.”;
- 4) po art. 155c dodaje się art. 155ca i art. 155cb w brzmieniu:
- „Art. 155ca. § 1. W ciągu pierwszych dwóch lat pracy asystent sędziego odbywa roczny staż asystencki, organizowany przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.
- § 2. Do czasu ukończenia stażu asystenta sędziego zatrudnia się na podstawie umowy o pracę na czas określony, z możliwością jej wcześniejszego rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem.
- § 3. Z obowiązku odbycia stażu są zwolnione osoby, które ukończyły aplikację ogólną lub zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, notarialny, adwokacki lub radcowski.
- Art. 155cb. § 1. Staż asystencki ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie do wykonywania czynności asystenta sędziego.
- § 2. Staż asystencki trwa 12 miesięcy i kończy się egzaminem. Pozytywny wynik egzaminu jest warunkiem dalszego zatrudnienia na stanowisku asystenta sędziego.”
- § 3. Na wniosek prezesa sądu apelacyjnego przygotowanie teoretyczne może odbywać się w siedzibie sądu apelacyjnego.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie dwóch tygodni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Szczególne role i zadania, wyznaczone w demokratycznym społeczeństwie organom sprawującym wymiar sprawiedliwości, nakazują takie ukształtowanie ich struktur oraz zasad funkcjonowania, aby powierzone prawem zadania realizowały sprawnie i obiektywnie, a przy tym w pełni profesjonalnie. Ważnym elementem wpływającym na realizację założonego w takim kształcie modelu sądownictwa jest obsada personelu administracyjnego sądów, w tym przede wszystkim personelu pomocniczego w stosunku do pracy sędziów.

Wychodząc naprzeciw potrzebom sądów, które od lat borykają się z problemem braku kandydatów na wolne stanowiska asystentów sędziów, zakłada się rezygnację z ustawowego wymagania by wszyscy asystenci sędziów legitymowali się ukończoną aplikacją ogólną, bądź zdaniem jednego z prawniczych zawodowych egzaminów. Tym samym dopuszcza się możliwość zatrudnienia w sądach na stanowiskach asystenta sędziego osób z wykształceniem wyższym prawniczym. Zakłada się, że pozwoli to, zwłaszcza w większych ośrodkach miejskich, obsadzić wakuujące stanowiska asystenckie, bez zakłócania bieżącego toku pracy instytucji ( istniejący od trzech lat wymóg ukończenia aplikacji spowodował w wielu sądach, niekiedy nawet pomimo wielokrotnego ogłaszania konkursów, brak możliwości obsadzenia tych stanowisk – brak było kandydatów spełniających ustawowe wymagania). Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że ukończenie wyższych studiów prawniczych jest zwykle wystarczające dla zajmowania stanowiska asystenta sędziego. Do dziś wiele takich osób należycie wykonuje w sądach obowiązki asystentów sędziów.

Należy zaznaczyć, że właściwe przygotowanie do wykonywania obowiązków oraz weryfikację przydatności do pracy na stanowisku asystenta sędziego zapewnić będzie odbycie stażu asystenckiego. Roczny staż, zakończony egzaminem organizowany będzie przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Takie rozwiązanie zapewni odpowiednio wysoki i jednolity standard teoretycznego i praktycznego przygotowania do wykonywania czynności asystenta sędziego. Jednocześnie rozwiązanie takie nie pociąga za sobą dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa.

Do czasu ukończenia stażu asystenta sędziego zatrudnia się na podstawie umowy o pracę na czas określony, z możliwością wcześniejszego rozwiązania tej umowy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Warunkiem dalszego zatrudnienia na stanowisku asystenta sędziego byłby pozytywny wynik egzaminu kończącego staż asystencki.

Z obowiązku odbycia stażu zwolnione będą osoby, które ukończyły aplikację ogólną lub zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, notarialny, adwokacki lub radcowski.

Systemowa zmiana w zakresie dopuszczenia do stanowiska asystenta sędziego osoby, która ukończyła jedynie wyższe studia prawnicze, powinna zostać skorelowana z obecnie obowiązującymi zasadami przystępowania do egzaminu sędziowskiego osób, które ukończyły aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury lub jedną z aplikacji korporacyjnych, zakończonych odpowiednim egzaminem oraz z warunkami ubiegania się o stanowisko sędziego sądu rejonowego.

W przypadku osób, które mają ukończone jedynie wyższe studia prawnicze, okres zatrudnienia na stanowisku asystenta sędziego powinien być zatem dłuższy i np. wynosić 8 lat, skoro projektodawca wskazał na 6-letni okres zatrudnienia w odniesieniu do warunków przystąpienia takiej osoby do egzaminu sędziowskiego. W celu uzyskania zatem spójności w tym zakresie należałoby rozróżnić sytuacje osób, o których mowa, uwzględniając poziom ich wykształcenia i doświadczenia zawodowego.

Jednocześnie w projekcie zaproponowano zmianę brzmienia art.57b § 1 u.s.p. odnosząc się do oceny kwalifikacji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie, usuwając zawarte w nim odesłanie do stosowania przepisów art. 106a § 2 i 4 u.s.p. Wydaje się bowiem, że przepis ten powinien samodzielnie wskazywać kryteria takiej oceny. Za takim brzmieniem przemawia również redakcja pozostałych przepisów tego rozdziału, odnoszących się do oceny kwalifikacji kandydatów ubiegających się o wolne stanowiska sędziowskie.

Projekt ustawy nie będzie miał negatywnego wpływu na dochody i wydatki jednostek sektora finansów publicznych, w tym na budżet państwa i na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 11 października 2012 r.

BAS-WAPEiM-2633/12

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia prawna**

#### **w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Jaros)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r., poz. 32) sporządza się następującą opinię:

#### **1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy zakłada zmianę art. 57b § 1, art. 61 § 4, art. 155 oraz dodanie art. 155ca i art. 155cb w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zmianami). W szczególności, projekt określa wymagania, które muszą zostać spełnione przez asystenta sędziego, aby mógł się ubiegać o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Dotyczy również wymogów zatrudnienia na stanowisku asystenta sędziego. W tym zakresie wyłącza ustawowy obowiązek ukończenia przez kandydata aplikacji ogólnej prowadzonej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury lub zdania egzaminu sędziowskiego, prokuratorskiego, notarialnego, adwokackiego bądź radcowskiego. Zobowiązuje natomiast asystenta sędziowskiego do odbycia w ciągu dwóch pierwszych lat pracy rocznego stażu asystenckiego, organizowanego przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Nowelizacja zmienia zasady przystąpienia asystentów do egzaminu sędziowskiego, określając odpowiedni wymóg stażu pracy w zależności od tego czy ukończyli aplikację ogólną, zdali jeden z prawniczych egzaminów zawodowych czy też nie posiadają wskazanych uprawnień.

Projekt reguluje także kryteria oceny kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, dotychczas zajmującego stanowisko sędziego (sądu powszechnego, administracyjnego lub wojskowego).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie dwóch tygodni od dnia ogłoszenia.

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

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

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

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

## **4. Konkluzja**

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:  
Dyrektor  
Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona



Warszawa, 11 października 2012 r.

BAS-WAPEiM-2634/12

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia prawna**

**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Jaros) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt ustawy zakłada zmianę art. 57b § 1, art. 61 § 4, art. 155 oraz dodanie art. 155ca i art. 155cb w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zmianami). W szczególności, projekt określa wymagania, które muszą zostać spełnione przez asystenta sędziego, aby mógł się ubiegać o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Dotyczy również przesłanek zatrudnienia na stanowisku asystenta sędziego. Nowelizacja zmienia zasady przystąpienia asystentów do egzaminu sędziowskiego, określając odpowiedni wymóg stażu pracy w zależności od tego czy ukończyli aplikację ogólną, zdali jeden z prawniczych egzaminów zawodowych czy też nie posiadają wskazanych uprawnień.

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Akceptował:  
Dyrektor  
Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 7 listopada 2012 r.

**BSA I - 021 - 375/12**

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 08.11.2012

**Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 października 2012 r., GMS-WP-173-296/12 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.**

Z poważaniem

*Stanisław Dąbrowski*

**Stanisław DĄBROWSKI**



**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW i ANALIZ**  
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa  
BSA I-021-375/12

Warszawa, dnia 7 listopada 2012 r.

## OPINIA

### **o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych**

Opinia dotyczy projektu *ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, złożonego do łaski marszałkowskiej z inicjatywy grupy posłów Klubu Poselskiego Platformy Obywatelskiej, przesłanego do zaopiniowania przy piśmie Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 15 października 2012 r., znak: GMS-WP-173-296/12.

Zakres projektowanych zmian obejmuje trzy, zasadnicze kwestie, a mianowicie: 1) podstawę i kryteria oceny kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, który zajmuje już stanowisko sędziego sądu powszechnego, administracyjnego lub wojskowego; 2) wymagania kwalifikacyjne na stanowisko sędziego sądu rejonowego; 3) ukształtowanie statusu zawodowego asystentów sędziów w sądach powszechnych pod względem możliwości kontynuowania stosunku pracy (staż i egzamin asystencki) oraz przystąpienia do egzaminu sędziowskiego.

Na krytykę zasługuje lakoniczne uzasadnienie w zakresie art. 1 pkt 1 projektu ustawy. Gros uzasadnienia zajmuje omówienie zmian w ścieżce kariery zawodowej asystentów sędziów, co zdaniem Sądu Najwyższego jest ważne, ale nie wyczerpuje przecież całości regulowanej materii. Zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 1-4 uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: M. P. 2012, poz. 32), uzasadnienie projektu ustawy powinno między innymi: 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Trudno uznać, aby jeden, trzydziestodwukrotnie dłuższy akapit na s. 2 uzasadnienia stanowił odpowiedź na każdy z tych punktów.

Zgłasza się następujące uwagi szczegółowe do projektu:

1. Abstrahując od merytorycznej treści art. 57b § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.; dalej: „p.u.s.p.”), należy podkreślić, iż aktualnie obowiązująca treść przepisu precyzyjnie rozgranicza dwie płaszczyzny oceniania kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie: podstawy oceny oraz jej kryteriów. Podstawą oceny – a więc materią, w oparciu o które następuje porównanie osiągnięć kandydata z wzorcem oceny – jest orzecznictwo. Natomiast kryteria (mierniki jakości pracy kandydata w poszczególnych sferach) wyszczególnia się przez odwołanie do odrębnego przepisu art. 106a § 2 i 4 p.u.s.p. Przepis znowelizowany ma mieć charakter opisowy, wyszczególniając łącznie podstawę i kryteria oceny, jednak obu wspomnianych płaszczyzn nie rozgranicza. Skutkiem tego powstaje wrażenie, że zmiana jest chaotyczna. Artykuł 57b § 1 p.u.s.p. w brzmieniu art. 1 pkt 1 projektu zdecydowanie traci na przejrzystości.
2. Analiza merytoryczna proponowanego brzmienia art. 57b § 1 p.u.s.p. prowadzi do wniosku, że z czterech, dotychczasowych kryteriów oceny kandydatów zajmujących stanowiska sędziowskie (por. art. 106a § 2 p.u.s.p.), projektodawcy chcieliby zachować tylko dwa: sprawność i efektywność pracy oraz kulturę urzędowania sędziego. Następuje zatem zawężenie kryteriów oceny, co może być wadliwe, a w każdym razie – jak już wspomniano – nie zostało rzetelnie umotywowane w dołączonym uzasadnieniu projektu. Poza tym projektowana treść art. 57b § 1 p.u.s.p. nie uwzględnia, w ramach tzw. kryteriów korygujących (art. 106a § 4 p.u.s.p.), ani rodzaju i stopnia zawężenia spraw, zadań lub funkcji sędziego, ani warunków jego pracy, co częściowo uniemożliwi odpowiednią indywidualizację oceny.



**Tekst ustawy przekazany do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu**

**USTAWA  
z dnia 5 kwietnia 2013 r.**

**o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych**

**Art. 1.**

W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 57b § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Ocena kwalifikacji kandydata zajmującego stanowisko sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu administracyjnego i sędziego sądu wojskowego obejmuje badanie poziomu merytorycznego orzecznictwa oraz sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji, z uwzględnieniem stopnia obciążenia wykonywanymi zadaniami i ich złożoności, realizacji procesu doskonalenia zawodowego, a także kultury urzędowania, obejmującej kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy oraz poszanowania praw strony lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji.”;

2) w art. 61 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Na stanowisko sędziego sądu rejonowego może być powołany ten, kto spełnia wymagania określone w § 1 pkt 1–6 oraz:

- 1) ukończył aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, aplikację notarialną, adwokacką lub radcowską i złożył odpowiedni egzamin, oraz przez okres co najmniej pięciu lat był zatrudniony na stanowisku asystenta sędziego w pełnym wymiarze czasu pracy albo
- 2) przez okres co najmniej sześciu lat był zatrudniony na stanowisku asystenta sędziego w pełnym wymiarze czasu pracy.”;

3) art. 106e otrzymuje brzmienie:

„Art. 106e. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określi, w drodze rozporządzenia:

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698, z 2008 r. Nr 223, poz. 1457, Nr 228, poz. 1507 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 9, poz. 57, Nr 26, poz. 156 i 157, Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 205, poz. 1364, z 2011 r. Nr 109, poz. 627, Nr 126, poz. 714 i Nr 203, poz. 1192 oraz z 2012 r. poz. 637, 672 i 1544.

- 1) wzór arkusza oceny pracy sędziego, w tym podsumowania jej wyników, mając na względzie konieczność sprawnego i rzetelnego dokonania oceny oraz dostosowania metodyki jej przeprowadzania do zakresu analizy pracy sędziego;
  - 2) wzór arkusza indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, mając na uwadze konieczność uwzględniania w takim planie indywidualnych predyspozycji sędziego, a także potrzeb wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków.”;
- 4) w art. 155:
- a) w § 2 uchyla się pkt 5,
  - b) § 7 otrzymuje brzmienie:  
„§ 7. Asystent sędziego po przepracowaniu pięciu lat na tym stanowisku może przystąpić do egzaminu sędziowskiego. Asystent sędziego, który ukończył aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury lub zdał egzamin notarialny, adwokacki lub radcowski może przystąpić do egzaminu sędziowskiego po przepracowaniu czterech lat na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego. Wniosek o dopuszczenie do egzaminu sędziowskiego asystent sędziego zgłasza Dyrektorowi Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury na miesiąc przed przeprowadzeniem egzaminu, uiszczając wymaganą opłatę.”;
- 5) po art. 155c dodaje się art. 155ca i art. 155cb w brzmieniu:
- „Art. 155ca. § 1. W ciągu pierwszych dwóch lat pracy asystent sędziego odbywa trwający 12 miesięcy staż asystencki organizowany przez prezesa sądu apelacyjnego.
- § 2. Do czasu ukończenia stażu asystenckiego asystenta sędziego zatrudnia się na podstawie umowy o pracę na czas określony, z możliwością jej wcześniejszego rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem.
- § 3. Z obowiązku odbycia stażu asystenckiego są zwolnione osoby, które ukończyły aplikację ogólną lub zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, notarialny, adwokacki lub radcowski.
- Art. 155cb. § 1. Staż asystencki trwa 12 miesięcy i ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie do wykonywania czynności asystenta sędziego.
- § 2. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki organizacji i trybu odbywania stażu asystenckiego, harmonogram zajęć praktycznych i teoretycznych, zakres programowy stażu asystenckiego oraz wzór dokumentu potwierdzającego odbycie stażu asystenckiego, mając na względzie konieczność zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu przygotowania do wykonywania czynności na stanowisku asystenta sędziego.”.

## Art. 2.

Do osób zatrudnionych w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy na stanowisku asystenta sędziego:

- 1) mają zastosowanie dotychczasowe wymogi dotyczące przystąpienia do egzaminu sędziowskiego;
- 2) nie mają zastosowania art. 155ca i art. 155cb ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 3.**

Przewidziane przepisami niniejszej ustawy wymogi dotyczące powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego nie mają zastosowania do osób, o których mowa w art. 65 ust. 1–4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1230), z uwzględnieniem warunku określonego w art. 65 ust. 7 tej ustawy.

**Art. 4.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

MARSZAŁEK SEJMU

/ – / Ewa Kopacz



## Załącznik 2

- Druk Sejmowy 1184 – o zmianie Ustawy Kodeks Pracy

Dotyczy ograniczenia obowiązku przeprowadzania badań wstępnych, okresowych i kontrolnych do pracowników zatrudnionych na stanowiskach, których charakter wymaga badań ze względu na bezpieczeństwo i higienę pracy.



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja

**Druk nr 1184**

Warszawa, 30 października 2012 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o zmianie ustawy - Kodeks pracy.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Dariusza Cezara Dziadzia.

(-) Maciej Banaszak; (-) Piotr Paweł Bauć; (-) Robert Biedroń;  
(-) Bartłomiej Bodio; (-) Jerzy Borkowski; (-) Artur Bramora; (-) Jan Cedzyński; (-) Piotr Chmielowski; (-) Artur Dębski; (-) Marek Domaracki; (-) Dariusz Cezar Dziadzia; (-) Wincenty Elsner; (-) Łukasz Gibała; (-) Anna Grodzka; (-) Witold Klepacz; (-) Krzysztof Kłosowski; (-) Henryk Kmiecik; (-) Sławomir Kopyciński; (-) Roman Kotliński; (-) Łukasz Krupa; (-) Jacek Kwiatkowski; (-) Andrzej Lewandowski; (-) Małgorzata Marcinkiewicz; (-) Maciej Mroczek; (-) Jacek Najder; (-) Wanda Nowicka; (-) Michał Tomasz Pacholski; (-) Janusz Palikot; (-) Wojciech Penkalski; (-) Zofia Popiołek; (-) Marek Poznański; (-) Andrzej Rozenek; (-) Adam Rybakowicz; (-) Armand Kamil Ryfiński; (-) Paweł Sajak; (-) Halina Szymiec-Raczyńska; (-) Maciej Wydrzyński.

*projekt*

U S T A W A  
z dnia .....  
o zmianie ustawy – Kodeks pracy

**Art. 1.** W ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 nr 21 poz. 94 z późn. zm.) w art. 229 wprowadza się następujące zmiany:

1) § 1. pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) osoby przyjmowane do pracy na stanowiska, których charakter wymaga stwierdzenia braku przeciwwskazań do wykonywania pracy, ze względu na bezpieczeństwo lub higienę tej pracy”

2) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Pracownik, o którym mowa w § 1, podlega okresowym badaniom lekarskim. W przypadku niezdolności do pracy trwającej dłużej niż 30 dni, spowodowanej chorobą, pracownik, o którym mowa w § 1, podlega ponadto kontrolnym badaniom lekarskim w celu ustalenia zdolności do wykonywania pracy na dotychczasowym stanowisku.”

3) § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4 Pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika, o którym mowa w § 1, bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku”

4) § 8 otrzymuje brzmienie:

„§ 8. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej określi w drodze rozporządzenia:

- 1) tryb i zakres badań lekarskich, o których mowa w § 1, 2 i 5, oraz częstotliwość badań okresowych, a także sposób dokumentowania i kontroli badań lekarskich,
- 2) listę stanowisk pracy wymagających przeprowadzenia badań lekarskich, o których mowa w § 1. pkt 1,
- 3) tryb wydawania i przechowywania orzeczeń lekarskich do celów przewidzianych w Kodeksie pracy i w przepisach wydanych na jego podstawie,
- 4) zakres profilaktycznej opieki zdrowotnej, o której mowa w § 6 zdanie drugie,
- 5) dodatkowe wymagania kwalifikacyjne, jakie powinni spełniać lekarze przeprowadzający badania, o których mowa w § 1, 2 i 5, oraz sprawujący profilaktyczną opiekę zdrowotną, o której mowa w § 6 zdanie drugie.”

**Art. 2.** Do spraw wniesionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cele projektu.

Celem niniejszego projektu jest zniesienie uciążliwego dla pracowników, ale przede wszystkim kosztownego dla pracodawców, obowiązku przeprowadzania obowiązkowych badań wstępnych, okresowych i kontrolnych w przypadku tych stanowisk, których charakter w istocie nie wymaga stwierdzenia braku przeciwwskazań do wykonywania pracy przez pracownika, jak choćby w przypadku zawodów, w których nie występują zagrożenia dla zdrowia pracowników, bądź też niewymagających wysokiego poziomu zdrowia – np. telepraca, praca biurowa itp. Niniejsza nowelizacja w sposób znaczący zmniejszy wysokie koszty pracy ponoszone przez ogromną rzeszę pracodawców, w przypadku których obciążające ich koszty z tytułu takich badań, nie znajdują racjonalnego uzasadnienia ze względu na bezpieczeństwo i higienę pracy.

Na koszty profilaktycznych badań lekarskich ponoszonych przez pracodawców składają się nie tylko koszty samych badań ale także koszty przejazdów na te badania oraz koszty wynagrodzenia za pracę pracownika w czasie jego nieobecności w pracy spowodowanej koniecznością ich przeprowadzenia. Widać więc wyraźnie, że nie są to koszty małe. Pod względem wysokości kosztów pracy Polska natomiast bije niechlubne rekordy. Szacuje się, iż do każdej złotówki, którą pracodawca wypłaca do kieszeni pracownika, ten pierwszy musi jeszcze dołożyć – na rzecz państwa – średnio 70 groszy w

postaci różnych podatków i składek. Wysokie opodatkowanie pracy jest najbardziej szkodliwym z możliwych podatków, tak z gospodarczego jak i społecznego punktu widzenia. To właśnie dlatego mamy w Polsce ponad 2 miliony bezrobotnych, oraz kolejne 2 miliony emigrantów, którzy wyjechali zagranicę właśnie za pracą. To wysokie opodatkowanie pracy powoduje, że przedsiębiorców nie stać na zatrudnianie nowych pracowników. Warto podkreślić, iż w przeprowadzanych przez nas konsultacjach, wysokie koszty pracy były najczęściej wskazywaną przez przedsiębiorców barierą dla prowadzenia działalności gospodarczej. Wskazało je aż 93% respondentów. I w związku z tym, działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia w Polsce oraz stworzenia sytuacji sprzyjającej rozwojowi przedsiębiorczości – a są to przecież cele nadrzędne – należy rozpoznać od obniżenia tych wydatków ponoszonych przez pracodawców.

## **2. Rzeczywisty stan w dziedzinie stanowiącej przedmiot regulacji.**

Art. 229 Kodeksu pracy statuuje obowiązek każdego pracodawcy – niezależnie od typu pracodawcy oraz liczby i celu zatrudnienia – dopuszczania do pracy tylko tych pracowników (kandydatów na pracowników), którzy poddali się w odpowiednim czasie niezbędnym badaniom lekarskim. Z kolei, od każdego kandydata na pracownika przepis ten wymaga, aby przed rozpoczęciem pracy, poddał się on badaniom wstępnym. Tak rozumiana zdolność do pracy jest następnie weryfikowana w trakcie trwania stosunku pracy, poprzez badania okresowe, wykonywane w przewidzianych prawem odstępach czasu, a także badania kontrolne – wykonywane przed powrotem na stanowisko pracy pracownika, którego niezdolność do pracy spowodowana chorobą trwała dłużej niż 30 dni. Badaniom tym podlega każdy kandydat na pracownika oraz pracownik, niezależnie od rodzaju pracy, podstawy zatrudnienia pracowniczego oraz wymiaru czasu pracy. Koszty takiego badania lekarskiego, a są to koszty niemałe bo wahające się w granicach od 100 do 200 zł, zgodnie z § 6 w/w artykułu, ponosi pracodawca. Nadto, ponosi on także koszty przejazdów pracownika na te badania oraz koszty wynagrodzenia pracownika w czasie jego nieobecności spowodowanej wykonywaniem takich badań.

## **3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.**

Z chwilą wejścia w życie niniejszej nowelizacji, obowiązek poddania się badaniom lekarskim w odniesieniu do pracowników (kandydatów na pracowników) oraz weryfikacji tych badań przez pracodawców przed dopuszczeniem do pracy, będzie się ograniczał już tylko do tych przypadków zatrudnienia na stanowiskach, których charakter wymaga stwierdzenia braku przeciwwskazań do wykonywania pracy w drodze zaświadczenia lekarskiego, a zatem takich, w przypadku których takie potwierdzenie lekarskie jest rzeczywiście niezbędne. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej określi w porozumieniu

z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej w drodze rozporządzenia wiążącą listę stanowisk pracy objętych przedmiotowym wymogiem, co pozwoli uniknąć potencjalnych trudności w określeniu, w odniesieniu do których stanowisk pracy znajdzie zastosowanie rygor z art. 229 Kodeksu pracy w zaproponowanym brzmieniu.

#### **4. Przewidywane skutki prawne, gospodarcze i społeczne projektu.**

Wprowadzona projektem zmiana zmniejszy koszty pracy obciążające pracodawców i realnie wpłynie na możliwość zwiększania przez nich zatrudnienia. Dzięki temu dojdzie do zwiększenia popytu na pracę, a tym samym do zmniejszenia poziomu bezrobocia w Polsce.

Odtąd, co do zasady, pracownik nie będzie podlegał obowiązkowym badaniom lekarskim przed dopuszczeniem do pracy lub w trakcie jej wykonywania ale będzie mógł je wykonać zawsze wtedy, kiedy sam poweźmie wątpliwości co do swojego stanu zdrowia i swojej, w związku z tym, zdolności do wykonywania danej pracy. Wymóg poddania się stosownym badaniom będzie obejmował już tylko tych pracowników, których stan zdrowia w kontekście wykonywania danej pracy, może spowodować bądź to pogorszenie tego zdrowia bądź to zagrozić bezpieczeństwu np. konsumentów.

Projekt niniejszy nie powoduje negatywnych skutków społecznych i ekonomicznych.

#### **5. Przewidywane skutki finansowe projektu.**

Projekt nie powoduje zwiększenia wydatków budżetu Państwa.

#### **6. Zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej.**

Projekt niniejszy nie jest objęty Prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 12 listopada 2012 r.

BAS-WAPEiM-2899/12

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**o zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy**  
**(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Dariusz Dziadzio) z prawem Unii**  
**Europejskiej**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

**I. Przedmiot projektu ustawy**

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy przewiduje rezygnację z przeprowadzania wstępnych badań lekarskich wszystkich osób przyjmowanych do pracy. W zamian projekt przewiduje, że obowiązkowi wstępnych badań lekarskich będą podlegały osoby przyjmowane do pracy na stanowiska, których charakter wymaga stwierdzenia braku przeciwwskazań do wykonywania pracy, ze względu na bezpieczeństwo lub higienę tej pracy. Listę stanowisk pracy wymagających wstępnych badań lekarskich miałby określić, w drodze rozporządzenia, „Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej”.

Projekt zawiera przepis przejściowy. Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

W kontekście proponowanych zmian trzeba wskazać dyrektywę Rady **89/391/EWG** z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w

celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy<sup>1</sup>. W preambule zaznaczono, iż dyrektywa nie zezwala na zmniejszenie osiągniętego już stopnia ochrony w poszczególnych państwach członkowskich (motyw drugi).

Zgodnie z art. 5 dyrektywy, pracodawca ponosi odpowiedzialność w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy pracownikom w każdym aspekcie odnoszącym się do ich pracy. Przepis art. 6 ust. 1 stanowi, że w zakresie swoich obowiązków pracodawca powinien przedsięwziąć środki niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, włącznie z zapobieganiem zagrożeniom związanym z wykonywaniem czynności służbowych, informowaniem i szkoleniem, jak również zapewnieniem niezbędnych ram organizacyjnych i środków.

Z kolei przepis art. 14 dyrektywy stanowi, że należy przedsięwziąć odpowiednie działania w celu zapewnienia pracownikom odpowiedniej profilaktycznej ochrony zdrowia, stosownie do zagrożeń zdrowia i bezpieczeństwa, które występują w miejscu pracy. Środki te powinny zapewnić każdemu pracownikowi, stosownie do jego potrzeb, odpowiednie przedsięwzięcia z zakresu profilaktycznej ochrony zdrowia realizowane w regularnych odstępach czasu.

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

Postanowienia dyrektywy dotyczące profilaktycznej ochrony zdrowia pracowników niewątpliwie obejmują również badania lekarskie przeprowadzane w regularnych odstępach czasu. Dyrektywa nie przesądza częstotliwości takich badań ani nie wskazuje kiedy powinno mieć miejsce pierwsze badanie u danego pracodawcy. Nie ulega jednak wątpliwości, że rezygnacja – w zakresie przewidzianym w projekcie – ze wstępnych badań lekarskich zmniejsza poziom ochrony, gdyż dopuszcza sytuacje, w których przez bliżej nieokreślony czas pracownik będzie zatrudniony na stanowisku, na którym – ze względu na swój stan zdrowia – nie powinien być zatrudniony. W świetle art. 1 ust. 3 dyrektywy, który przewiduje, że dyrektywa nie zmienia istniejących lub przyszłych przepisów krajowych, które byłyby bardziej korzystne dla ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy oraz przywoływanego motywu drugiego preambuły do dyrektywy, przewidziane w projekcie ograniczenie wstępnych badań lekarskich jest niezgodne z art. 14 w zw. z art. 1 ust. 3 dyrektywy.

### **IV. Konkluzje**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, w zakresie w jakim przewiduje ograniczenie wstępnych badań lekarskich pracowników, jest

<sup>1</sup> Dz. Urz. WE L 183 z 29.6.1989 r., s. 1, ze zm., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdział 5, tom 1 s. 349.



niezgodny z prawem Unii Europejskiej, a w szczególności z art. 14 w zw. z art. 1 ust. 3 dyrektywy Rady 89/391/EWG.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona

Warszawa, 12 listopada 2012 r.

BAS-WAPEiM-2900/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Dariusz Dziadzio) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy przewiduje rezygnację z przeprowadzania wstępnych badań lekarskich wszystkich osób przyjmowanych do pracy. W zamian projekt przewiduje, że obowiązkowi wstępnych badań lekarskich będą podlegały osoby przyjmowane do pracy na stanowiska, których charakter wymaga stwierdzenia braku przeciwwskazań do wykonywania pracy, ze względu na bezpieczeństwo lub higienę tej pracy. Listę stanowisk pracy wymagających wstępnych badań lekarskich miałby określić, w drodze rozporządzenia, „Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej”.

Projekt jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej, nie ma jednak na celu wykonania żadnego przepisu prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

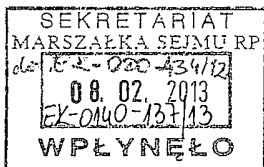
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komisja Ustawodawcza  
UST-00 - 152 /13



Warszawa, dnia 8 lutego 2013 r.

*φ. Smu. Czaplak*  
*8 II 2013*

Pani  
Ewa KOPACZ  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

MARSZAŁEK SEJMU  
*Ewa Kopacz*

Szanowna Pani Marszałek

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 7 lutego 2013 r. – opinię Komisji Ustawodawczej:

- o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (przedstawiciel wnioskodawców poseł Dariusz Dziadzio).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

/Wojciech Szarama/

OPINIA nr 174  
Komisji Ustawodawczej

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy

przyjęta na posiedzeniu  
w dniu 7 lutego 2013 r.

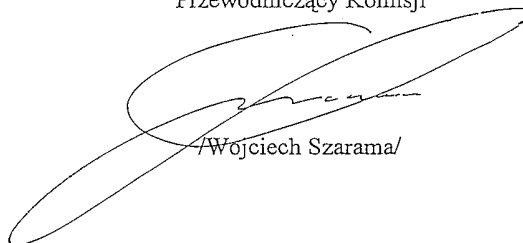
dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 7 lutego 2013 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu RP, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej - poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (przedstawiciel wnioskodawców poseł Dariusz Dziadzio).

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- uznała ten projekt za dopuszczalny.

Przewodniczący Komisji



/Wojciech Szarama/



GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY  
Iwona Hickiewicz

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 12. 03. 2013

Warszawa, 11 marca 2013 r.

GNP-364-0701-7-1/13

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

Odpowiadając na pismo z dnia 19 lutego 2013 r. znak:GMS-WP-173-54/13, uprzejmie przedstawiam uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy.

Przedłożony projekt przewiduje wprowadzenie zmian w art. 229 Kodeksu pracy, w wyniku których obowiązek poddania się badaniom wstępnym, a w trakcie zatrudnienia również badaniom okresowym i kontrolnym będzie dotyczył, nie jak ma to miejsce obecnie – wszystkich osób przyjmowanych do pracy, lecz wyłącznie osób przyjmowanych do pracy na stanowiskach, których charakter wymaga stwierdzenia braku przeciwwskazań do wykonywania pracy, ze względu na bezpieczeństwo lub higienę tej pracy. Listę takich stanowisk pracy – zgodnie z art. 1 pkt 4 projektu - miałyby określić w drodze rozporządzenia Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej.

Przedstawioną propozycję należy ocenić negatywnie. Mając na uwadze konieczność zapewnienia odpowiedniej ochrony zdrowia wszystkich pracowników nie można zgodzić się na wyodrębnianie grupy stanowisk pracy wymagających przeprowadzenia badań lekarskich i takich, w stosunku do których ten obowiązek nie miałyby zastosowania. Wbrew opinii zawartej w uzasadnieniu projektu, nawet w przypadku pracy biurowej, czy też pracy wykonywanej w domu pracownika nie można wykluczyć istnienia zagrożeń dla zdrowia pracownika. Z tego też względu tak istotne jest, aby dopuszczenie pracownika do pracy poprzedzone było przeprowadzeniem odpowiednich badań lekarskich, zakończonych wydaniem orzeczenia o braku przeciwwskazań zdrowotnych do pracy na określonym stanowisku pracy.

KANCELARIA SEJMU  
Wydział Podawczy

11. 03. 2013

WPLYNĘŁO

Dążenie do zmniejszenia kosztów pracy ponoszonych przez pracodawców nie może prowadzić do nieuzasadnionego narażania pracowników na ryzyko utraty lub pogorszenia stanu zdrowia w wyniku wykonywania pracy. Dlatego też należałoby zachować dotychczasową zasadę wyrażoną w art. 229 Kodeksu pracy, zgodnie z którą badaniom profilaktycznym (wstępnym, okresowym, kontrolnym) podlega każdy pracownik niezależnie od rodzaju wykonywanej pracy i warunków pracy.

*Z poważaniem*

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'JL' or similar initials.



PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 marca 2013 r.

BSA III - 021 - 85/13

Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 lutego 2013 r., GMS-WP-173-54/13 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy nie zgłasza uwag do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy*.

Z poważaniem

*Stanisław Dąbrowski*  
Stanisław DĄBROWSKI

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz. ....  
Data wpływu *15-03-2013*

NIEZALEŻNY SAMORZĄDNY ZWIĄZEK ZAWODOWY

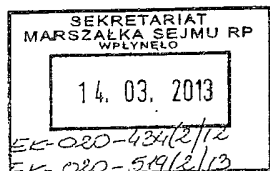


Komisja Krajowa

80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24  
tel. 58/ 308-4480, fax /58 308-4219  
sekprez@solidarnosc.org.pl

DS/37180/509/13

Gdańsk, 14marca 2013 r.



Szanowna Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu RP

dot. pism nr: GMS-WP-173-54/13, GMS-WP-173-42/13

W załączeniu przesyłam decyzje Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 28/2013 ws. opinii o poselskim (KP Ruch Palikota) projekcie ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz nr 29/2013 ws. opinii o poselskim (KP Solidarna Polska) projekcie ustawy Kodeks pracy oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przyjęte 12 marca 2013 r. z prośbą o zapoznanie się z ich treścią i uwzględnienie podczas dalszych prac nad projektami.

Z poważaniem



Decyzja

Prezydium KK

nr 28/2013

ws. opinii o poselskim (KP Ruch Palikota) projekcie *ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy*

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie opiniuje poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy*.

Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy gwarantuje każdemu art. 66 ust. 1 Konstytucji RP. Co więcej w przepisie tym ustrojodawca wyraźnie wskazał, że obowiązki związane z realizacją tego prawa ciążą na pracodawcy (w zakresie określonym ustawą, tj. przede wszystkim Kodeksem pracy).

Realizacja normy konstytucyjnej wymaga, ażeby obowiązki pracodawcy nie miały jedynie charakteru iluzorycznego lecz rzeczywiście zapewniały prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Obowiązek ponoszenia kosztów badań wstępnych, okresowych oraz kontrolnych jest wyrazem realizacji obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Należy podkreślić, że w wielu przypadkach od stanu zdrowia pracownika zależy także bezpieczeństwo pracy innych osób. Tym samym ponoszenie kosztów badań pracowniczych należy traktować nie tylko jako obowiązek wobec konkretnego pracownika, ale także innych osób zatrudnionych w tym samym miejscu pracy.

Nie można również pominąć faktu, że pracownicze badania okresowe stanowią często jedyne regularne kontrole stanu zdrowia i pełnią tym samym istotną rolę prewencyjną, ważną także z punktu widzenia całego społeczeństwa.

Chybiony jest wreszcie pomysł, aby Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Pracy ustalał listę stanowisk pracy, których charakter wymaga stwierdzenia braku przeciwwskazań do wykonywania pracy ze względu na bezpieczeństwo lub higienę tej pracy.

W praktyce lista taka musiałaby być albo bardzo szczegółowa albo bardzo ogólna. W obu wypadkach jej stosowanie rodziłoby olbrzymie trudności praktyczne i prowadziłoby do sporów, czego przykładem jest chociażby praktyka funkcjonowania wykazu prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze funkcjonującego na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych.

Gdańsk, 12 marca 2013 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKCYJA  
KK NSZZ „Solidarność”  
Ewa Lisowska



## **Forum Obywatelskiego Rozwoju**

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

**Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.**

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

**Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629



### **Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**

Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa

tel. +48 (22) 628 85 11

info@for.org.pl

www.for.org.pl

**Bartosz Czupajło** – koordynator Zespołu UlepszPrawo.pl

kom. 501 617 110

bartosz.czupajlo@for.org.pl

www.ulepszprawo.pl