

## **Opinia prawna na temat projektu ustawy Prawo prasowe (Druk Sejmowy nr 443)**

W chwili obecnej kwestie związane z wykonywaniem zawodu dziennikarza, wydawaniem prasy, swobodą wypowiedzi prasowej oraz jej ograniczeniami reguluje ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn.zm.). Ustawa ta była w ostatnich latach wielokrotnie zmieniana i dostosowywana do realiów gospodarczo-ustrojowych. Nie oznacza to jednak, iż jest to akt prawny w pełni odpowiadający wymogom państwa prawa, jakim pragnie być Rzeczpospolita Polska.

Przedmiotem prac Sejmu II Kadencji był poselski projekt Prawo prasowe - ustawa o wolności prasy (Druk nr 905), jednakże został on przez Wysoką Izbę odrzucony. Powodem odrzucenia były opinie ekspertów, stwierdzające, iż projekt wymaga licznych modyfikacji, i w związku z tym bardziej wskazana byłaby nowelizacja obecnie obowiązującego prawa prasowego, przy czym można by w pracach nad nowelizacją wykorzystać niektóre rozwiązania projektu, zwłaszcza dotyczące przepisów antymonopolowych i antytrustowych. Projekt ten i projekt obecnie wniesiony do łaski marszałkowskiej to dwa zupełnie inne projekty, trudno je zatem porównywać. Natomiast już wstępna analiza zapisów projektu z druku nr 905 II Kadencji Sejmu i projektu poniżej omawianego wskazuje na znacznie wyższą jakość legislacyjną tego pierwszego.

Projekt wniesiony do łaski marszałkowskiej przez grupę posłów, ma ambicje stać się kompleksowym uregulowaniem spraw związanych z działaniem prasy i podobnych jej mediów, jak to deklarują autorzy projektu w jego uzasadnieniu. Nie jest on jednak niestety propozycją dopracowaną, zawiera liczne błędy zarówno natury merytorycznej jak i legislacyjnej, i wymaga gruntownych zmian, aby mógł stać się obowiązującym prawem. W opinii niniejszej zasygnalizuję tylko niektóre z błędów, gdyż całościowa ich analiza przekracza możliwości niniejszego opracowania byłaby bowiem zapewne tak samo obszerna jak omawiany projekt. Nie będę również w opinii niniejszej analizowała błędów stylistycznych, gramatycznych i logicznych, choć wiele takich znalazło się w projekcie.

Wątpliwości budzi kolejność rozmieszczenia w ustawie poszczególnych zapisów oraz dokonana przez autorów systematyka, niezgodna z zasadami techniki legislacyjnej. I tak w art. 1 ustawy autorzy postanowili zawrzeć deklarację wolności słowa, natomiast sam przedmiot regulacji wyjaśniony został dopiero w art. 9 ustawy, i to wcale nie w rozdziale zawierającym przepisy ogólne, lecz w rozdziale poświęconym działalności wydawniczej. W tym samym artykule 9 znajdziemy tzw. słowniczek czyli wyjaśnienie niektórych wyrażen użytych w ustawie. Przypomnieć w tym miejscu wypada, iż właściwym miejscem do tego typu uregulowań są właśnie postanowienia ogólne, od których pisanie ustawy zwykle się zaczyna.

Niektóre artykuły nie zostały podzielone tak jak to zwykle bywa, i być powinno, na ustępy, punkty i podpunkty, lecz na kwadraty (patrz np. art. 3 projektu ustawy).

W wielu miejscach ustawy użyto wyrażen obiegowych takich jak debit, lobbying, interwał czasowy, impressum, mutacje (w odniesieniu do prasowych dodatków lokalnych) itp., które czynić ją mogą niezrozumiałą dla przeciętnego czytelnika, a przecież norma prawna ma charakter powszechnie obowiązujący.

W art. 6 projektu autorzy ustalają stawki podatkowe, oraz zwolnienia od podatków itp. Zauważyć w tym miejscu należy, iż na uregulowania dotyczące podatków jest miejsce w ustawach podatkowych, nie zaś w innych. Przyjęcie proponowanych rozwiązań nieuchronnie prowadzi do powstania bałaganu w przepisach podatkowych. Autorzy mogą zaproponować ustalenie takich, czy innych stawek podatkowych i zwolnień podatkowych poprzez propozycje zmian ustaw podatkowych.

W art. 7 ust. 5 autorzy proponują nowatorskie rozwiązania dotyczące kosztów sądowych, ustalają bowiem iż podstawą ustalenia wysokości wpisu sądowego w sprawach związanych z

prasą ma być "średnie uposażenie w kraju z roku ubiegłego", przy czym koszty sądowe mają być uiszczane po zakończeniu procesu w I instancji. Nie będę polemizować ze słusnością tego rozwiązania pod względem merytorycznym, godzi się jednak zauważyć, iż przy wprowadzeniu takiego rozwiązania należy zmienić ustawę o kosztach sądowych, aby zachować jednolitość i przejrzystość polskiego prawa.

W art. 8 ust. 2 znajdziemy zapis następujący: "unormowania niniejszej ustawy nie mogą być zmienione postanowieniami innych ustaw". Co taki zapis oznacza w praktyce? To, że ustawa przyjęta raz w określonym kształcie przez Sejm nie będzie już mogła zostać zmieniona, a więc autorzy tego zapisu wykluczają z góry jakiegokolwiek jej przyszłe nowelizacje.

Z art. 9 ust.3, który zawiera wyjaśnienie wyrażeń użytych w ustawie możemy dowiedzieć się na przykład, iż "nieperiodycznym zawodowym redaktorem wydawniczym jest osoba w szczególności przygotowująca utwór do publikacji i pracująca z autorem zwana dalej edytorem" zaś "dziennikarzem jest osoba zajmująca się tworzeniem materiałów prasowych i ich przygotowaniem podobnie jak edytor". Z treści tego zapisu wynika zatem, iż nieperiodyczny zawodowy redaktor wydawniczy to edytor, edytor zaś to ni mniej ni więcej tylko dziennikarz.

W tym samym art. znajdziemy również definicję wprowadzonego przez autorów projektu "domniemania zasadności" (pkt. 1) , które oznacza, "że do czasu prawomocnego zasądzającego wyroku w postępowaniu cywilnym nie wolno przypisywać pozwanemu niezasadności działania, w szczególności złej wiary i bezprawności postępowania". Należy w tym miejscu zapytać, kto nie może zarzucać pozwanemu bezprawności postępowania i niezasadności działania. Jeśli autorzy mieli na myśli powoda, to w takim razie na jakich przesłankach miałyby się opierać powództwo.

W art. 13 projektu pojawia się niezdefiniowane pojęcie "immunitetu procesowego", zaś z art. 27 ust. 3 możemy dowiedzieć się, iż immunitetem objęte być mogą również materiały prasowe.

Niezrozumiałe są zapisy odnoszące się do ograniczenia egzekucji z przedmiotów potrzebnych do wykonywania zawodu dziennikarskiego. Nie jest celowe wprowadzanie w tym przypadku przepisów szczególnych, gdyż w wystarczający sposób zostało to uregulowane w Dziale V art. 829 - 839 k.p.c.

Art. 20 projektu przewidujący obowiązek rejestracji dzienników oraz czasopism i opisujący szczegółowo procedury rejestracyjne w ust. 11 stanowi, iż "przepisy powyższe stosuje się odpowiednio do wydawnictw publikacji nieperiodycznych oraz agencji informacyjnych i jednostek gospodarczych zajmujących się prowadzeniem reklamy, względnie kształtowaniem odpłatnie opinii publicznej." Powstaje zatem pytanie, czy sąd rejestrujący tytuły prasowe miałby z chwilą wejścia ustawy w życie rejestrować również agencje reklamowe itp.

Wiele niezrozumiałych treści znajduje się w Rozdziale VIII "Odpowiedzialność prawna" Przede wszystkim w większości przepisów tego rozdziału znajdziemy niewyjaśnione nigdzie w projekcie pojęcie przestępstwa prasowego. W ustawie obecnie obowiązującej w analogicznym rozdziale mowa jest o "przestępstwie popełnionym przez opublikowanie materiału prasowego" i prawdopodobnie takie właśnie przestępstwa mieli na myśli autorzy projektu, ale nie jest to na tyle jasne, by pozwalało na prawidłowe stosowanie projektu ustawy.

W art. 59 ust 3 autorzy projektu wprowadzają sprzeczną z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa normę pozwalającą sądowi w razie skazania zawodowego dziennikarza na karę grzywny lub pozbawienia wolności do 3 miesięcy zamienić tę karę na karę aresztu domowego (nieznana jak dotąd polskiemu kodeksowi karnemu).

Jedną z kar dodatkowych przewidzianych przez autorów projektu za tzw. przestępstwa prasowe jest (art. 59 ust. 4 pkt f) - "skierowanie dziennikarza na egzamin z zakresu prawa autorskiego i prasowego, pod nadzorem sądu, przed komisją ekspertów prasowych". Niestety nic więcej nie wiadomo na temat sposobu wykonania tej kary.

W art. 70 ust.4 znajdziemy przepis niedokończony o treści następującej: "kto narusza w prasie zasadę domniemania niewinności, a w szczególności przed wszczęciem postępowania zarzuca opisywanemu dokonanie czynu zagrożonego co najmniej karą pozbawienia wolności do lat 2 i grzywny." Nie wiadomo niestety, o co w tym wypadku autorom projektu chodziło.

Istotną innowacją w dziedzinie prawa karnego są zapisy art. 73 projektu. W ust. 2 mowa jest o tym, iż w razie uniewinnienia sprawcy przestępstwa prasowego lub umorzenia postępowania z braku znamion przestępstwa sąd zasądza odszkodowanie w wysokości rzeczywiście poniesionych strat. Od kogo sąd może zasądzić odszkodowanie, skoro brak jest sprawcy, oskarżony bowiem został przez sąd oczyszczony z zarzutu? Kto miałby w takim wypadku ponieść straty, uniewinniony oskarżony czy też może oskarżyciel?

Zdziwienie musi również budzić treść art. 64 ust. 3 projektu w którym autorzy postulują, aby w przypadku podjęcia decyzji o umorzeniu postępowania sąd przed podjęciem takiej decyzji udzielał pokrzywdzonemu lub poszkodowanemu satysfakcji. Nie jest jasne, na czym owa "satysfakcja" miałaby polegać.

Jest to tylko nieznaczną część błędów jakie projekt zawiera, przy czym większość z nich ma charakter uchybień elementarnych, dyskwalifikujących całą tę inicjatywę ustawodawczą. Gdyby proponowany projekt prawa prasowego wszedł w życie w proponowanej postaci osoby i instytucje stosujące prawo musiałyby czytać np. ustawy podatkowe, kodeksy cywilne i karne oraz kodeksy postępowania cywilnego i karnego łącznie z ustawą prawo prasowe, a do takiej sytuacji nie powinno się dopuścić.

Reasumując stwierdzić należy, iż przedstawiony do oceny projekt prawa prasowego jest bardzo nieprofesjonalny i chaotyczny, i nie jest pewne, czy po usunięciu wszystkich błędów w toku prac legislacyjnych udałoby się z niego stworzyć spójną całość.

*Opracowała: Joanna Konecka-Dobrowolska*

## **Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy Prawo prasowe (Druk Sejmowy nr 443)**

Poselski projekt ustawy Prawo prasowe (Druk Sejmowy nr 443) ma na celu zastąpienie obecnie obowiązującej ustawy z 1984 r. o tym samym tytule (Dz. U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24, ze zmianami). Zmiana motywowana jest koniecznością szerszego ujęcia zagadnienia.

W wielu miejscach projekt sprawia wrażenie luźnych postulatów dotyczących prasy, a nie gotowego projektu ustawy. Użyto w nim licznych pojęć nie znanych polskiemu prawu i nie przystających do całego systemu prawa. Ponadto nie spełnia prawie żadnych standardów techniki legislacyjnej. Dodatkowo w uzasadnieniu znajdują się nieprawdziwe stwierdzenia.

W pełni należy podzielić uwagi prawne dotyczące projektu ustawy, przedstawione w stanowisku Rządu i Opinii Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej (z zastrzeżeniem jednak, że końcowy wniosek dotyczący odrzucenia projektu wyraża stanowisko Rządu i nie będzie w niniejszej opinii komentowany). Z tego też względu niniejsza opinia nie zawiera części uwag zawartych w obu dokumentach rządowych. Chodziło o to, by uniknąć zbędnego ich powtarzania. Niemniej, poniżej przedstawiono listę szczegółowych uwag do projektu ustawy. Ze względu na wzmiankowany powyżej niski poziom legislacyjny projektu ustawy, są to jedynie uwagi dotyczące najbardziej rzucających się w oczy błędów, omyłek i nieścisłości.

### **Uwagi szczegółowe**

do art. 2) Nie wiadomo czy słowo “wyraźnie” odnosi się do naruszania czy do chronienia. Tak czy inaczej jest ono raczej zbędne gdyż powinno wystarczyć każde stwierdzone orzeczeniem sądowym naruszenie prawa.

do art. 4) Treść ust. 3 nie jest do końca jasna. Czy Skarb Państwa i gminy (“władze państwowe i samorządowe”) nie mogą mieć udziałów w wydawnictwach, nie mogą mieć udziałów większościowych, czy nie mogą mieć wpływu np. na obsadę stanowisk redaktorów naczelnych w prasie wydawanej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa lub gminy?

Zupełnie niejasny jest ust. 6. Czy pierwszeństwo oznacza preferencyjne traktowanie przy przetargu, czy też oznacza, że inne podmioty nie mogą przystąpić do przetargu, zanim nie uczynią tego media publiczne?

Ponadto ust. 6 budzi wątpliwości ze względu na prawo Unii Europejskiej. Przyznanie mediom publicznym pierwszeństwa przy przystępowaniu do przetargów o prawa do niektórych transmisji może naruszać zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 12 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, dawniej art. 6) lub stanowić niedozwoloną pomoc państwa (art. 87 TWE, dawniej 92 ust. 1). Może, gdyż przepis ten w proponowanym brzmieniu jest niejasny i nie do końca zrozumiały.

Treść ust. 7 zdaje się stanowić, że prasa miałaby mieć, z mocy prawa, dostęp np. do dokumentów tajnych. Jest to raczej niezgodne z art. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 1999 r. Nr 11, poz. 95). Choć ze względu na nieprecyzyjność sformułowań nie można być tego pewnym.

do art. 5) Treść ust. 2 zdaje się wprowadzać przymus zawarcia układu zbiorowego pracy. Układ jest umową i nie można żadnej ze stron zmuszać do jej zawarcia. Ponadto układy zbiorowe pracy są unormowane w Kodeksie pracy (art. 238 - 24130) i nie ma potrzeby umieszczania dodatkowych przepisów poza Kodeksem.

do art. 6) Treść tego artykułu powinna być zawarta w innych ustawach. Ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawie o podatku od towarów i usług i ewentualnie w projektowanej na razie ustawie o monitorowaniu pomocy państwowej (Druk Sejmowy nr

1118). Tego typu zabiegi, jak umieszczanie poszczególnych przepisów podatkowych w różnych ustawach nie wywierają pozytywnego skutku na czytelność prawa podatkowego.

Ustęp 1 przewiduje pomoc państwa dla prywatnych przedsiębiorców. Jest to niezgodne z art. 87 (dawniej art. 92) TWE i art. 63 Układu Europejskiego.

Ponadto należy zauważyć, że sprawami łączności zajmują się przede wszystkim prywatni przedsiębiorcy, a nie władze publiczne.

Słowo “bezwarunkowo” użyte w ust. 2 jest dość nieprecyzyjne i raczej zbędne. Ponadto autor chyba myli zwolnienie od podatku od towarów i usług ze stawką zerową tego podatku. Należy także zauważyć, że polskie prawo nie zna podatku VAT. Jest to skrót angielski, używany w potocznej mowie, jednak polska nazwa brzmi: podatek od towarów i usług (art. 1 ustawy o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym; Dz. U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50 ze zmianami).

Wprowadzanie nowej stawki podatku od towarów i usług (ust. 3), zwłaszcza w tej wysokości jest niezgodne z prawem Unii Europejskiej. W szczególności chodzi tu o dyrektywę 77/388/EWG znowelizowaną dyrektywą 92/77/EWG (w związku z art. 69 Układu Europejskiego), która określa zasady stosowania ulgowych stawek podatku od towarów i usług. Ponadto druga część zdania, w której mowa jest o stawce podatku do 22% oznacza, że będzie to jakaś ruchoma stawka. Nie wiadomo też jak miałyby ona być ustalana, skoro nie ma jej w samej ustawie. Takie sformułowanie na pewno nie wpłynie na czytelność polskiego systemu podatkowego.

do art. 7) Instytucje świadka anonimowego (por. art. 184 k.p.k.) i prowokacji (por. art. 19a ustawy o Policji; Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179, ze zmianami), nie są znane prawu polskiemu. Poza tym, biorąc pod uwagę definicję prasy (art. 9 ust. 3 lit. a) trudno wyobrazić sobie kontrolowanie rozmów telefonicznych “publikacji periodycznej”.

Trzeba tu jednak zauważyć, że nietrafny jest zarzut zawarty w stanowisku Rządu, a dotyczący pojęcia agencji detektywistycznej. Pojęcie usług detektywistycznych występuje w art. 11 pkt. 11a) ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324, ze zmianami).

Przewidziane w ust. 2 wyłączenia spod egzekucji (z treści nie wynika przy tym, czy chodzi o egzekucję administracyjną czy cywilną) są niczym nie uzasadnione. Należy zauważyć, że zarówno kodeks postępowania cywilnego jak i kodeks postępowania administracyjnego zawierają wystarczający katalog przedmiotów nie podlegających egzekucji. Tak samo niczym nie uzasadnione jest wyłączenie stosowania tymczasowego aresztowania wobec dziennikarzy. Autor nie podaje żadnych przekonujących argumentów, które przemawiałyby za takim wyróżnieniem tej grupy zawodowej. Należy także zauważyć, że pojęcie przestępstwo prasowe nie jest nigdzie bliżej określone.

Pomysł wyłączenia stosowania tymczasowego aresztowania w stosunku do dziennikarzy zawodowych i wprowadzenia w to miejsce nieznanego dotychczas prawu polskiemu instytucji aresztu domowego jest nie do przyjęcia. Ponownie nie wiadomo dlaczego dziennikarze mieliby stanowić grupę zawodową traktowaną wyjątkowo w stosunku do innych obywateli. Natomiast pomysł wydania wytycznych Ministra Sprawiedliwości w sprawie odbywania aresztu domowego jest niezgodny z Konstytucją (zob. art. 87 ust. 1 Konstytucji), gdyż wytyczne nie mogą być źródłem powszechnie obowiązujących norm prawnych.

Proponowana regulacja ust. 4 poprzez użycie spójnika “i” sugeruje, że zakaz dotyczy wyłączenie zatrzymania dokonanego wspólnie przez funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa i Biura Ochrony Rządu. Intencją autora było chyba użycie słowa “lub”.

W ust. 5 mowa jest o sprawach związanych z prasą i publikacjami nieperiodycznymi. Brak jednak definicji takiej sprawy (powinna ona zostać ewentualnie wprowadzona do kodeksu postępowania cywilnego i ewentualnie do kodeksu postępowania karnego). Brak ponadto uzasadnienia dla wprowadzenia proponowanego ograniczenia wysokości wpisu (i regulowa-

nia go w odrębnym akcie prawnym zamiast w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych; Dz. U. z 1996 r. Nr 154, poz. 753, ze zmianami) i opłacaniu wpisu sądowego dopiero po zakończeniu sprawy (zob. art. 16 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych; Dz. U. z 1967 r. Nr 24, poz. 110, ze zmianami).

Absolutnie nie do przyjęcia jest proponowany art. 8 ust. 2 zakazujący zmiany ustawy. Po pierwsze, wprowadza nieznaną prawu polskiemu kategorię niezmiennych aktów prawnych (nie jest jasne czy można by dokonać zmiany ustawy poprzez nowelizację Konstytucji). Po drugie, zakłada “doskonałość” danej ustawy. Po trzecie, przepis ten jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej. Ponieważ sam projekt zawiera szereg niezgodności z tym prawem, a nie będzie można tych przepisów zmienić, proponowany przepis wprowadzałby trwałą niezgodność prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej. Należy także dodać, że przepis ten jest sprzeczny z uzasadnieniem projektu, które zakłada rozszerzenia zakresu przedmiotowego ustawy o sprawy związane z radiem i telewizją (zdanie pierwsze na stronie 2 uzasadnienia), a to wymaga przecież zmiany ustawy.

do art. 9) Przepis tego artykułu powinien otrzymać numer 1. Jest to kluczowy przepis dla całego projektu, gdyż określa treść całej ustawy.

Definicja prasy lokalnej jest wyjątkowo nieprecyzyjna, a to za sprawą słowa “kilka”. Jest to o tyle istotne, że rozróżnienie na prasę lokalną i pozostałą pociąga za sobą pewne konsekwencje prawne. Można tu wspomnieć chociażby o zatrudnieniu (art. 12 ust. 5 lit. b projektu).

Nazwa “nieperiodyczny zawodowy redaktor wydawniczy (edytor)” (ust. 3 lit. i) jest dość dziwną konstrukcją językową, a słowo edytor można chyba zastąpić bardziej polskim zwrotem.

Pojęcie domniemania zasadności (ust. 3 lit. l) jest pomieszaniem domniemania dobrej wiary i domniemania niewinności. Nie wnosi nic nowego do istniejącego stanu prawnego i w związku z tym jest zbędne.

Pojęcia “kapitału czynnego” i “kapitału biernego” (ust. 3 lit. ł i m.) zdefiniowane są w sposób niezrozumiały.

do art. 12) W ust. 1 lit. a) autor zapomniał napisać o jaką karę mu chodziło - “kara powyżej 5 lat”, ale nie wiadomo czego.

W ust. 1 lit. d) brak doprecyzowania co to są kierownicze stanowiska w samorządzie (jakim? - terytorialnym czy zawodowym). Ponadto, w związku z odesłaniem do art. 32 ust. 1 należy zauważyć, że np. sędziowie są powoływani, a nie wybierani (zob. art. 144 ust. 3 pkt. 17 Konstytucji).

W ust. 5 lit. c) mowa jest o trybie spornym. Po pierwsze należy zauważyć, że ustawa nie zawiera uregulowania postępowania w trybie spornym. Stosownych reguł nie ma też w kodeksie postępowania cywilnego. Jest to pojęcie nie występujące w prawie polskim. Po drugie, brzmienie zdania drugiego wywołuje wątpliwości czy chodzi o rozstrzygnięcie spraw w trybie spornym, czy o właściwość w trybie spornym.

do art. 13) Wprowadzenie w ust. 1 a) wymogu obywatelstwa polskiego dla redaktora naczelnego ogólnokrajowego dziennika lub tygodnika jest niezgodne z wyrażoną w prawie Unii Europejskiej zasadą swobodnego przepływu osób (art. 39 TWE, dawniej art. 48), a także z zakazem dyskryminacji ze względu na obywatelstwo (art. 12 TWE, dawniej art. 6).

Te same uwagi dotyczą art. 13 ust. 1 lit. c).

do art. 14) W ust. 2 przewiduje się “rozwiązanie umowy o pracę z winy pracodawcy”. Projekt nie określa jednak czy chodzi o rozwiązanie za wypowiedzeniem czy bez wypowiedzenia. Jeżeli miałyby być za wypowiedzeniem, to przepis ten byłby zbędny (zob. art. 32 i 33 kodeksu pracy). Gdyby natomiast chodziło o rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia, to przede wszystkim przepis ten powinien zostać umieszczony w kodeksie pracy, a

ponadto było by to nadmierne uprzywilejowanie dziennikarzy w stosunku do innych grup zawodowych (por. art. 55 kodeksu pracy).

Treść ust. 4 zawiera w sobie pewną sprzeczność. Prasa poza przedstawianiem informacji zajmuje się również kształtowaniem opinii publicznej. Dziennikarze są za to opłacani, a za egzemplarz gazety też trzeba zapłacić. Można wobec tego uznać, że praca w gazecie jest zatrudnieniem w “jednostce odpłatnie zajmującej się kształtowaniem opinii publicznej”. Czego z kolei projekt dziennikarzom zakazuje.

Dane wymienione w ust. 5 są dobrami osobistymi pracowników i bez ich zgody nie mogą być ujawniane (zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z 16 lipca 1993 r. I PZP 28/93, publ. OSNCP 1994/1/2).

do art. 17) Słowa “Urząd Antymonopolowy” użyte w ust. 3 należy zastąpić słowami: “Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta” (zob. art. 17 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów; Dz. U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318).

Zdanie ostatnie tego ustępu jest niejasne. Wydaje się jednak, że zgłoszenie powinno być dokonane także (jeśli nie przede wszystkim) Prezesowi UOKiK.

do art. 18) Przepis ograniczający poziom udziału kapitału zagranicznego jest sprzeczny z zasadą swobody przepływu kapitałów wyrażona w prawie Unii Europejskiej (art. 56 TWE, dawniej art. 73b).

Art. 18 poprzez wprowadzenie ograniczeń ilościowych dla kapitału zagranicznego będzie także naruszać zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 43 TWE, dawniej art. 52).

do art. 20) Z dniem 1 stycznia 1999 r. sądy wojewódzkie zostały przemianowane na sądy okręgowe (art. 1 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. Nr 160, poz. 1064). W ust. 7 zwrot “rejestracyjny” należy zastąpić słowem “rejestrowy” (zob. np. art. 19 ust. 3 projektu).

Kodeks postępowania cywilnego nie zna trybu spornego, o którym mowa w ust. 16. Jest jedynie tryb procesowy i nieprocesowy.

do art. 21) Trudno zrozumieć intencje jakie przyświecały autorowi przy formułowaniu tego przepisu. Nie wiadomo w jakim celu tworzy się rejestr korespondentów. Samo jego wprowadzenie sugeruje, że aby zostać korespondentem należy spełnić jakieś szczególne warunki. Projekt jednak o nich nic nie mówi. Czy określenie formy i zakresu działalności (nie wiadomo przy tym w jakiej formie prawnej miałyby zostać dokonane) korespondentów miałyby oznaczać zakazanie im przekazywania określonych informacji?

do art. 27) Projekt nie wyjaśnia o jakim immunitacie jest mowa w ust. 3.

do art. 30) W ust. 2, pierwsza część zdania jest zbędna. Kwestia wstępu na salę rozpraw i jawności rozprawy jest uregulowana w art. 355 - 364 k.p.k. i w art. 9, 148, 149, 152, 427 k.p.c. Natomiast druga część zdania, dotycząca pierwszeństwa niektórych dziennikarzy, jest dyskusyjna. Zrozumiałe są motywy takiego przepisu, z drugiej strony jednak, odgórnie pozbawia się w ten sposób pozostałych dziennikarzy możliwości przedstawienia relacji z pierwszej ręki.

Przepis zawarty w ust. 2 lit. a) jest być może słuszny ze względów organizacyjnych, lecz powinien zostać umieszczony w kodeksie postępowania karnego. Analogicznie przepis umieszczony pod lit. b) powinien zostać umieszczony w kodeksie postępowania cywilnego. Natomiast przepis ust. 2 lit. c) w swoim początkowym brzmieniu jest sprzeczny z zasadą jawności rozprawy, wyrażoną w powołanych wyżej przepisach k.p.k. i k.p.c..

Przepis ustępu 6 jest sprzeczny z zasadą zatarcia skazania (art. 106 k.k.) i ochroną dóbr osobistych osób zainteresowanych (art. 23 i 24 k.c.).

do art. 31) W ust. 2 mowa jest o pouczeniu dziennikarza przez sąd. Niestety projekt nie precyzuje o czym sąd miałby owego dziennikarza pouczać.

do art. 32) W przepisie tym występuje natłok niezrozumiałych pojęć i niewyjaśnionych procedur. Projekt nie wyjaśnia co to są mandaty parlamentarne. Jak dotąd w Polsce są wybory do Sejmu i Senatu, a nie do parlamentu. Nie wiadomo jak ustalić fakt ubiegania się o stanowisko ministra lub wojewody. Nadto przepis zawiera logiczną sprzeczność. Jeżeli nastąpiło zatarcie skazania, uważa się je za niebyłe, a wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanych (art. 106 k.k.). Wobec tego jeżeli nie ma informacji o karalności, to nie ma o czym informować. Ustawa nie wyjaśnia także w jakim trybie miałyby następować zakazanie publikacji. Na koniec można jeszcze dodać, że z treści tego przepisu można wywnioskować, że w stosunku do osób, które już zostały ministrami czy posłami podawanie informacji o karalności jest niedozwolone.

do art. 36) W ust. 5 występują niezdefiniowane pojęcia procesu prasowego lub podobnego postępowania. Pojęcia te nie są tożsame z występującym w kodeksie postępowania cywilnego pojęciem sprawy o roszczenia wynikające z Prawa prasowego (art. 17 pkt. 3 k.p.c.).

W ust. 6 pojawia się zwrot premier, podczas, gdy Konstytucja posługuje się zwrotem Prezes Rady Ministrów (art. 147).

Przepis ust. 8 jest niezgodny z Konstytucją, a w szczególności z art. 92, który określa jakie podmioty są uprawnione do wydawania rozporządzeń.

do art. 39) Użyte w ust. 1 lit. a) określenie “spowiednik” jest odmienne i mniej precyzyjne niż unormowanie zawarte w art. 178 pkt. 2 Kodeksu postępowania karnego.

Użyte w punkcie b) określenie Sąd Wojewódzki należy zastąpić określeniem Sąd Okręgowy (art. 1 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. Nr 160, poz. 1064).

do art. 44 - 49) Projektowane unormowanie dotyczące sprostowań i odpowiedzi (art. 44 - 49), w części dotyczącej telewizji, jest zgodne z regulacją art. 23 dyrektywy Rady 89/552/EWG, z 3 października 1989 r. (Official Journal No. L 298, z 17 października 1989 r., P. 0023) dotyczącej prowadzenia działalności telewizyjnej. Przepis dyrektywy jest dość ogólny, nie zawiera żadnych konkretnych terminów, a jedynie określa w sposób ogólny zasady realizowania prawa odpowiedzi i zamieszczania sprostowań.

do art. 50) Wprowadzenie przepisu ust. 4 nie ma żadnego uzasadnienia. Aby być konsekwentnym należałoby jeszcze wprowadzić zakaz sprzedaży dwóch różnych proszków do prania w jednym sklepie i zakaz otwierania dwóch sklepów o podobnym profilu na jednej ulicy.

Do art. 56) Pomijając kwestię, czy organizacja tworzona przez ten projekt może być nazywana samorządem (np. brak jest powszechnej przynależności), należy zauważyć, że wprowadza się niczym nieuzasadniony podział “szkolnictwa dziennikarskiego” na lepsze - akademickie (w domyśle państwowe) i gorsze - prywatne.

Niejasny jest tryb dokonywania wyborów członków Rady Prasowej. Ustawa nie przesądza od kiedy liczy się kadencja, co się dzieje w razie zmniejszenia się liczby członków Rady.

Interesujący jest przepis przyznający samorządowi dziennikarskiemu uprawnienia związków zawodowych. Należy tu zauważyć, że do uprawnień tych należy m.in. wnoszenie rewizji nadzwyczajnych w sprawach z prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 22 ustawy o związkach zawodowych; Dz. U. z 1991 r. Nr 55, poz. 234 ze zmianami).

do art. 57) Autor projektu posłużył się w ust. 4 zwrotem: “uprawnienia sędziowskie lub podobne”. O ile pojęcie uprawnień sędziowskich można dość precyzyjnie określić (chodzi zapewne o odbycie aplikacji sądowej zakończone stosownym egzaminem), o tyle uprawnienia podobne są pojęciem nieznanym i bliżej nieokreślonym. Nie wiadomo kto miałby oceniać podobieństwo i jaki stopień podobieństwa byłby wystarczający. Ponadto w punkcie e) przewiduje się odwołanie od orzeczenia Naczelnego Zawodowego Sądu Dziennikarskiego do Sądu Apelacyjnego. Projekt nie rozstrzyga jednak, o który Sąd Apelacyjny chodzi. Jest ich przecież kilkanaście (zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów



właściwości; Dz. U. z 1998 r. Nr 160, poz. 1253). Czy znaczy to, że zainteresowani mieliby całkowitą swobodę w wyborze właściwości miejscowej sądu?

Zaskakujące rozwiązania zawiera ust. 5. Odnośnie punktu a) powtórzyć należy uwagę, że nigdzie nie podano definicji sprawy prasowej. Po drugie, trudno zrozumieć przyznanie przewodniczącemu Rady Prasowej prawa wnoszenia kasacji w sprawach prasowych. Kasację mogą wnosić same strony postępowania (art. 392 i n. k.p.c. oraz art. 518 i n. k.p.k.). Przyznanie tego uprawnienia innym podmiotom (Rzecznikowi Praw Obywatelskich - art. 521 k.p.k.) związane jest z koniecznością ochrony interesów stron w szczególnych przypadkach. Należy tu zauważyć, że przysługujące związkom zawodowym prawo wnoszenia rewizji nadzwyczajnych (art. 22 ustawy o związkach zawodowych) związane było z reglamentowaniem prawa do wnoszenia tego środka zaskarżenia. Był to - i w niektórych przypadkach nadal jest - środek nadzwyczajny, z którego nie mogły skorzystać same strony.

Zasadnicze zastrzeżenia budzi rozwiązanie przewidujące zaskarżanie "Uchwał SN". Ani przepisy Konstytucji (art. 173, 175 i 183), ani ustawy o Sądzie Najwyższym (art. 1, 2, 13-24), ani Kodeks postępowania cywilnego (zob. np. art. 363, 390, 392-39320), ani Kodeks postępowania karnego (art. 441 i 518-539 k.p.k.) nie przewidują możliwości jakichkolwiek odwołań od uchwał lub orzeczeń Sądu Najwyższego. Zaś sam projekt ustawy nie precyzuje do kogo miałyby być odwołania wnoszone, ani w jakim trybie.

W punkcie b) przewiduje się także prawo Przewodniczącego Rady do udziału w obradach bliżej nieokreślonej Rady do spraw Radia i Telewizji. Żadna ustawa nie ustanowiła organu o takiej nazwie. A należy zakładać, że nie chodzi tu o jakąś prywatną organizację.

Przepis ust. 8, pomijając brak określenia obliczania kapitału zagranicznego, jest niezgodny z przepisami prawa Unii Europejskiej. Narusza w szczególności zasadę swobodnego przepływu pracowników (art. 39 TWE, dawniej art. 48)

do art. 58) Przepis ust. 7 wymaga zmiany polegającej na dostosowaniu do nowego podziału administracyjnego kraju.

do art. 59) Przepis ust. 1 jest niezrozumiały. Przede wszystkim należy zauważyć, że niemożliwe jest, w świetle prawa polskiego, naruszenie prawa przez "prasę lub publikacje nieperiodyczne" - zob. art. 9 ust. 3 a) i d) projektu ustawy oraz art. 1 ust. 1 kodeksu karnego, który przewiduje odpowiedzialność karną wyłącznie osób fizycznych.

Przepis ust. 2 jest po prostu niezrozumiały.

Przepis ustępu 3 powinien zostać umieszczony w Kodeksie karnym, a poza tym powtórzyć należy uwagę, że prawo polskie nie zna kary aresztu domowego.

do art. 63) Przepis art. 63, wprowadzający "postępowanie przedmiotowe" jest kompletnym novum na gruncie prawa polskiego. Ani postępowanie cywilne ani karne nie może się toczyć przed sądem jeżeli nie znana jest jedna ze stron tego postępowania. Jeżeli nieznan jest sprawca, to przeciw komu wnosi się pozew lub akt oskarżenia? Ponadto jeżeli ust. 3 określa przebieg postępowania przedmiotowego, to powstaje pytanie jak można opublikować wyrok, skoro postępowanie nie przewiduje jego wydania?

do art. 66) Wysokość kary grzywny jest niezgodna z zasadami wymierzania tej kary unormowanymi w art. 33 § 1 Kodeksu karnego. Ten sam zarzut dotyczy art. 70 ust. 7.

do art. 71) Zarządzenia, stosownie do art. 93 ust. 2 Konstytucji, nie mogą być źródłem powszechnie obowiązujących norm prawnych. Ustawa powinna w tym miejscu przewidywać wydanie rozporządzenia (ust. 2).

Komentując ust. 3 należy zauważyć, że w mieście stołecznym Warszawie są trzy sądy rejonowe: dla Warszawy Mokotowa, dla Warszawy Pragi i dla miasta stołecznego Warszawy. Czy wobec tego intencją autora było pozostawienie zainteresowanym takiej swobody w wyborze sądu?

do art. 73) Termin zawarty w ust. 4 jest terminem instrukcyjnym. Jego przekroczenie nie będzie pociągało za sobą żadnych skutków prawnych. Ponadto, biorąc pod uwagę przeciąże-

nie polskich sądów ilością spraw, można być pewnym, że będzie on zazwyczaj przekraczany. Czy wobec tego uzasadnione jest jego wprowadzanie? Tym bardziej, że nie ma żadnego uzasadnienia dla priorytetowego traktowania spraw tego typu (w przeciwieństwie np. do spraw związanych z wyborami do Sejmu RP - zob. art. 139 ust. 2 ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP; Dz. U. z 1993 r. Nr 45, poz. 205, ze zmianami).

do art. 74) Przepis ust. 2 jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej. W szczególności z zasadą swobodnego przepływu kapitałów (art. 56 TWE, dawniej art. 73b) i zasadą swobody działalności gospodarczej (art. 43 TWE, dawniej art. 52). Ponadto nie uwzględnia sytuacji prawnej "spółek prasowych" notowanych na giełdzie papierów wartościowych.

W ust. 3 pojawia się bliżej nieokreślony "Syndykat Dziennikarzy". Wobec braku informacji na temat tej organizacji, przepis ten jest niezrozumiały.

Przepis stanowiący, że Rada Prasowa przeprowadzi wybory do następnej Rady oznacza, że Rada może wybierać sama siebie na następną kadencję i tak w nieskończoność, dopóki któryś z jej członków nie umrze.

do art. 75) Jak do tej pory polskie ustawy nie są oznaczane numerami, ale datą i nazwą.

### **Uwagi do uzasadnienia**

Twierdzenie o konieczności dostosowania obecnej regulacji prawa prasowego do "aktualnej sytuacji w Europie i Polsce, jaka powstaje m.in. ze względów ekonomicznych oraz integracji europejskiej" sugeruje m.in., że projekt zajmie się dostosowaniem prawa polskiego do regulacji wspólnotowych. Tymczasem owo dostosowanie polega głównie na wprowadzeniu przepisów sprzecznych z prawem Unii Europejskiej.

Dość interesująco brzmi zapewnienie, że ustawa (czyli akt prawny wydawany przez organ władzy państwowej) stara się "respektować także prawa obywateli i władzy państwowej". De facto jednak dba o uprawnienia dziennikarzy, stawiając ich w bardzo uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych obywateli. Można tu powołać np. nadzwyczajne ograniczenia egzekucji majątkowej skierowanej przeciwko dziennikarzom, co w uzasadnieniu skomentowano następująco: "aby egzekucja długów (mogą np. wynikać z przegranego procesu prasowego) nie zniszczyła życiowego dorobku dziennikarza". Istniejące w prawie polskim wyłączenia spod egzekucji dostatecznie służą temu celowi. Nie ma żadnych powodów by dziennikarze byli bardziej chronieni przed egzekucją majątkową niż np. adwokaci, notariusze, czy lekarze. Przed odpowiedzialnością cywilną może ich chronić ubezpieczenie, a nie ustawa.

Myli się pojęcia i nadaje im znaczenie inne od powszechnie znanego. Np. samorząd zawodowy ma inne zadania i uprawnienia niż związki zawodowe. Można to ocenić porównując ustawę o związkach zawodowych z regulacjami dotyczącymi samorządów zawodowych zamieszczonymi np. w ustawie o radcach prawnych lub Prawo o adwokaturze, na które to ustawy autor pośrednio się powołuje.

Trudno zweryfikować uwagi dotyczące rzekomo obowiązującego we Francji ograniczenia udziału kapitału zagranicznego w prasie. Nie podano bowiem źródła tej normy. Jednak wobec faktu, że Francja jest członkiem Unii Europejskiej i obowiązują ją przepisy TWE dotyczące swobodnego przepływu kapitałów, twierdzenie wydaje się wątpliwe.

Komentarz dotyczący wyeliminowania instytucji ograniczenia wolności w stosunku do dziennikarzy jest trudny do przyjęcia. Po pierwsze, posądza sędziów o wrodzoną niechęć i złośliwość w stosunku do dziennikarzy. Po drugie, nie ma nic uwłaczającego godności ludzkiej (w tym i dziennikarzom) w czynności zamiatania ulicy (jest to niewątpliwie praca społecznie użyteczna).

Wreszcie nieprawdziwe jest zawarte w uzasadnieniu stwierdzenie, że projekt jest w pełni zgodny z prawem Unii Europejskiej.

*Opracował: Bartosz Pawłowski*

## **Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu (Druk Sejmowy nr 1279)**

### **Uwagi ogólne**

Generalna ocena proponowanej w Druku Sejmowym nr 1279 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw jest pozytywna, bowiem zasadniczy cel powołanej ustawy, jakim jest pozostawienie urzędów zatrudnienia w ramach administracji rządowej, jest słuszny. Do projektu zostały dołączone opinie związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz Krajowego Urzędu Pracy, w których w sposób negatywny przyjęto przekazanie wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy - samorządowi terytorialnemu. Za utrzymaniem dotychczasowej koncepcji usytuowania urzędów pracy opowiedziano się również podczas konferencji "Rynek pracy w okresie reformy państwa" (patrz artykuł w "Rzeczpospolitej" z 22.06.br. pt. "Nie oddawać zadań samorządom"). Przypomnijmy, że we wrześniu br. w trakcie prac legislacyjnych nad projektem nowelizacji ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Druk Sejmowy nr 967) zaproponowano, by 1.I.2000 r. nie nastąpiło przejście urzędów pracy przez samorządy wojewódzkie i powiatowe.

W związku z tym, że załączone do projektu "Uzasadnienie" cechuje duży stopień ogólności, nie wyjaśniono potrzeby dokonywania niektórych z proponowanych zmian szczegółowych np. bardzo istotnych zmian w zakresie uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych. Wybrane ze względów merytoryczno-legislacyjnych zmiany będą przedmiotem poniższych uwag szczegółowych.

Obok rozwiązań nie budzących zastrzeżeń od strony formalno-prawnej projekt zawiera regulacje kontrowersyjne albo wręcz niepoprawne (patrz np. punkt 13 uwag szczegółowych).

Załączone do projektu omówienie skutków finansowych wprowadzenia proponowanej ustawy ocenić należy jako bardzo lakoniczne.

### **Uwagi szczegółowe**

1. W art. 1 przywołującym dotychczasowe nowelizacje ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu należałoby uwzględnić ostatnią nowelizację opublikowaną w Dz. U. z 1999 r. Nr 60, poz. 636.

2. W art. 2 ust. 1 pkt 16 stanowiącym definicję "innej pracy zarobkowej" proponuje się, by termin ten obejmował również odpłatne świadczenie pracy w zarządach, radach nadzorczych, komisjach i innych organach stanowiących osób prawnych". Propozycję tę należy uznać za słuszną, bowiem dochody uzyskiwane w ramach wykonywania funkcji w organach zarządzających i kontrolnych np. jednoosobowych spółek Skarbu Państwa zazwyczaj przewyższają tzw. minimalną płacę.

3. W proponowanym art. 4a ust. 2 mowa o powoływaniu dyrektora filii, a takiego szczebla nie uwzględniono w art. 3 określającym strukturę organów zatrudnienia.

Podobna uwaga dotyczy art. 4a ust. 4.

Dyrektorzy filii nie zostali też uwzględnieni w nowelizacji proponowanej w art. 2 projektu (w załączniku do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 91, poz. 577).

4. W art. 6a zakłada się przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego zadań związanych z:

- refundacją wynagrodzeń (i składek na ubezpieczeni społeczne od nich) pracodawcom zatrudniającym pracowników młodocianych w celu przygotowania zawodowego oraz

- finansowaniem dodatków i premii dla pracowników wykonujących obowiązki opiekunów praktyk uczniowskich.

Projektodawcy w żaden sposób nie uzasadniają tego rozwiązania, a wydaje się ono dyskusyjne. Finansowanie wymienionych zadań (jako zadań zleconych) - należących obecnie do kierowników powiatowych urzędów pracy - byłoby dokonywane z budżetu państwa jako dotacja celowa.

Z proponowanych rozwiązań wynika, że celem projektodawców są zmiany w organizacji urzędów pracy, ale przede wszystkim pozostawienie ich w systemie organów administracji rządowej, tymczasem w art. 6 (skreślenie pkt 9 i 10) oraz art. 6a proponuje się zlecenie dwóch stosunkowo mało znaczących zadań samorządowi powiatowemu przy zachowaniu finansowania tych zadań z budżetu państwa.

5. Za niedopracowane uznać należy określenie statusu Naczelnej Rady Zatrudnienia zawarte w art. 7 ("Naczelna Rada Zatrudnienia jest ogólnokrajowym organem do spraw zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu"). Z "Uzasadnienia" wynika, że "Rady będą niejako samodzielnymi organami stanowiąco-kontrolnymi w stosunku do urzędów pracy", zaś projekt nie wskazuje w sposób jasny tych zależności. Jednocześnie nie określono relacji Naczelnej Rady Zatrudnienia w stosunku do ministra właściwego do spraw zatrudnienia.

Podobne zastrzeżenia należy sformułować w stosunku do przyjętego w projekcie statusu wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia (patrz art. 8 ust. 1: "Wojewódzkie rady zatrudnienia są wojewódzkimi organami do spraw zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu" oraz art. 9 ust. 1 "Powiatowe rady zatrudnienia są powiatowymi organami" itd.).

Ponadto zbyt ogólne, a jednocześnie nie do końca zgodne z zamierzoną rolą rad zatrudnienia, wydaje się zadanie wyznaczone Naczelnej i wojewódzkim radom zatrudnienia polegające na wyrażaniu opinii w sprawach dotyczących zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu (patrz art. 7 ust. 2 pkt 8 oraz art. 8 ust. 2 pkt 8).

6. Proponowaną nowelizację art. 10 należałoby ograniczyć tylko do tych ustępów, które będą faktycznie zmieniane, czyli ust. 2-4, ust. 5 pkt 2 oraz nowo dodawanego ust. 11.

7. Rozważenia wymaga proponowane w ramach skreślenia w art. 18 pkt 6, który nakazuje podawania do publicznej wiadomości w powiatowym urzędzie pracy wykazów pracodawców i osób, którym udzielono pożyczek z Funduszu Pracy. O ile, zasadny jest ten zabieg wobec osób fizycznych (ze względu na unormowania wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883), o tyle niezrozumiałe jest w przypadku pracodawców (z wyjątkami przewidzianymi w ustawie o ochronie danych oraz w art. 18 ust. 7).

8. Wedle projektowanego skreślenia w art. 23 ust. 2 pkt 3 wyrazu "bezpośrednio", zaliczeniu do 365 dni stażu zasiłkowego (o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2) będzie podlegać każdy okres pobierania zasiłku chorobowego (macierzyńskiego i opiekuńczego), bez względu na to, czy prawo to powstało następnego dnia po ustaniu zatrudnienia (innej pracy zarobkowej albo zaprzestania pozarolniczej działalności) czy też w okresie późniejszym.

Zmiana ta jest zasadna, bowiem dla przykładu: zasiłek macierzyński nie zawsze jest wypłacany bezpośrednio po ustaniu zatrudnienia, lecz np. po upływie kilku miesięcy od rozwiązania stosunku pracy.

9. Niezrozumiałe jest proponowane wykreślenie w art. 24 ust. 7a wyrazów "o których mowa w art. 37d ust. 1". Dotychczasowy zapis art. 24 ust. 7a w sposób jednoznaczny określa jakich stypendiów dotyczy to unormowanie, a w przypadku przyjęcia proponowanej nowelizacji mogą powstać wątpliwości interpretacyjne.

10. Wobec braku uzasadnienia do projektu, podobnie jak powyższa propozycja, zastrzeżenia budzi rozwiązanie polegające na skreśleniu w art. 25 w ust. 11 wyrazów "w okresie posiadania prawa do zasiłku". Art. 25 ust. 11 reguluje kwestię ustalania prawa do tzw. zasiłku uzupełniającego dla bezrobotnych w sytuacji, kiedy bezrobotny pobierający zasiłek traci do niego

prawo z powodu np. podjęcia zatrudnienia. Określenie "w okresie posiadania prawa do zasiłku" jest niezbędne, bowiem bez niego mogą powstać poważne trudności interpretacyjne m.in. co do tego, czy przepisy art. 25 ust. 11 będą miały zastosowanie do wszystkich bezrobotnych (co wypaczałoby istotę zasiłku uzupełniającego) czy też do bezrobotnych pobierających zasiłek.

11. Proponowany w art. 25 ust. 14 jako odnoszący się do art. 27 ust. 2 powinien być zamieszczony w ramach art. 27.

12. Wobec wyraźnego uregulowania kwestii zwrotu kosztów szkolenia w art. 16 ust. 4 za zbędną uznać należy propozycję dodania pkt 4 w art. 28 ust. 2.

13. W żaden sposób nie uzasadniono proponowanego skreślenia w art. 37 ustępu 4, który zakazuje odpłatnego prowadzenia pośrednictwa pracy i kierowania do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych.

Brak omówienia tej zmiany należy uznać za bardzo poważną wadę projektu, bowiem jest to zmiana na tyle istotna, że wymaga bardzo wnikliwego rozważenia, zważywszy na fakt, że stwarza możliwość pobierania opłat od osób poszukujących pracy również za pośrednictwem urzędów pracy.

Wobec proponowanej noweli art. 37, równie poważnym uchybieniem jest brak zmian:

- w art. 2 pkt 10 lit d, w którym zamieszczona jest definicja nielegalnej działalności polegającej na prowadzeniu pośrednictwa pracy albo kierowaniu obywateli polskich do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych w celu osiągnięcia zysku,

- oraz w art. 12 ust. 2, który stanowi że pośrednictwo pracy jest wykonywane nieodpłatnie.

14. Projektodawcy nie uzasadniają też zamiaru pozbawienia Rady Ministrów kompetencji wprowadzania (w drodze rozporządzenia) wydłużonych okresów pobierania zasiłków w rejonach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (poprzez skreślenie w art. 37h ustępu 3). Rozwiązanie to wydaje się dyskusyjne.

15. Ponownego rozważenia wymaga proponowana w ramach nowelizacji art. 37n ust. 3 zasada, iż prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej (bez względu na jej dochodowość) nie będzie powodowało utraty prawa do zasiłku przedemerytalnego i świadczenia przedemerytalnego.

16. W projekcie proponuje się dodanie do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu art. 75a, który byłby zamieszczony w Przepisach przejściowych do powołanej ustawy. Proponowana regulacja powinna być zamieszczona np. w ramach art. 5 omawianej nowelizacji.

17. Wbrew dokonany zmianom w przepisach prawa pracy odnoszących się m.in. do pracowników urzędów państwowych, polegających na odchodzeniu od mianowania w art. 5 proponuje się przywrócenie aktów mianowania i to wobec osób, które były zatrudnione do 27 stycznia 1995 r. Zabieg ten jest dalece kontrowersyjny, zwłaszcza wobec nowych regulacji stosunków pracy w ramach ustawy o służbie cywilnej.

Niezrozumiałe jest jednocześnie rozróżnienie pracowników dokonane w art. 5 ust. 2 i 3 projektu oraz przyjęta w tym przepisie cezura czasowa.

*Opracowała: Irena Galińska-Rączy*

**Opinia prawna**  
**na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy**  
**oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**  
**(Druk Sejmowy nr 1293)**

**Uwagi ogólne**

Generalna merytoryczna ocena projektu jest pozytywna, bowiem jego celem jest unowocześnienie i przystosowanie wybranych przepisów ustawy o PIP do zmienionych warunków formalno-prawnych oraz zapewnienie większej skuteczności nadzoru prowadzonego przez inspekcję pracy w dziedzinie przestrzegania prawa pracy.

Ze wszech miar słuszny (zwłaszcza z punktu widzenia pracodawców) jest zabieg polegający na przeniesieniu do ustawy o PIP przepisów określających zasady i tryb wykonywania kontroli (w tej chwili jest to uchwała Prezydium Sejmu). Jednocześnie w sposób czytelny określono w projekcie prawa inspektorów PIP i obowiązki kontrolowanych firm.

Jako podnoszącą skuteczność wykonywania decyzji inspektorów PIP ocenić należy możliwość wprowadzenia wykonywania decyzji PIP w drodze egzekucji administracyjnej.

Poprzez włączenie przedstawicieli organizacji pracodawców projekt zmierza ponadto do zagwarantowania trójstronnego charakteru Rady Ochrony Pracy, co jest zabiegiem pozytywnym (takie samo rozwiązanie jest proponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o PIP wniesionym przez grupę posłów 10 września 1998 r. - Druk Sejmowy nr 1296).

Niektóre z proponowanych regulacji mają charakter czysto porządkowy a związane są bądź ze zmianą nazewnictwa (np. konieczności zastąpienia określenia "zakład pracy" pojęciem "pracodawca"), bądź z potrzebą dostosowania przepisów ustawy o PIP do nowego konstytucyjnego systemu źródeł prawa (np. zmiany upoważnień podmiotowych i przedmiotowych do wydawania przepisów wykonawczych do ustawy). Regulacje te, jako zmiany celowe i poprawne od strony formalnej nie będą przedmiotem oceny, podobnie jak zmiany prowadzące do harmonizacji z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją nr 81 MOP.

Poniżej zostaną omówione szczegółowe rozwiązania, które mogą budzić wątpliwości natury legislacyjnej i merytorycznej.

**Uwagi szczegółowe**

1. W art. 1 projektu nie odnotowano dwóch nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126 oraz Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483).

2. W proponowanym art. 4 ust. 11 ustawy zbędne jest postanowienie, iż załącznik do ustawy określa terytorialny zakres właściwości okręgowych inspektoratów pracy, bowiem wynika to *expressis verbis* z art. 4 ust. 1, który mówi że okręgowy inspektorat pracy obejmuje zakresem swojej właściwości terytorialnej obszar jednego województwa (patrz: nowelizacja art. 4 ust. 1 ustawy o PIP dokonana w art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126)).

3. W drodze nowelizacji art. 6 ust. 3 przewiduje się poszerzenie składu Rady Ochrony Pracy o przedstawicieli organizacji pracodawców. Celowym byłoby wskazanie szczebla (zasięgu) organizacji pracodawców, którego miałby dotyczyć ten przepis (np. organizacji ogólnokrajowych).

4. Zmiana proponowana w art. 7 ust. 1 jest konieczna ze względu na zapis art. 23714 k.p., który określa obowiązki organów sprawujących nadzór nad przedsiębiorstwami lub innymi jednostkami organizacyjnymi państwowymi albo samorządowymi.

5. Zmiana proponowana w art. 8 polegająca na skreśleniu ust. 2 zwrotu "przez zakłady pracy" w zdaniu: "Pracownicy, o których mowa w ust. 12 uprawnieni są do prowadzenia bez uprzedzenia kontroli przez zakłady pracy przepisów prawa pracy, a w szczególności stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, o każdej porze dnia i nocy" nie została przez projektodawców uzasadniona. Tymczasem proponowane skreślenie spowodować może trudności interpretacyjne, bowiem to pracodawcy są zobowiązani do przestrzegania przepisów prawa pracy a w szczególności przepisów bhp (co wynika zarówno z Kodeksu pracy, jak i art. 8 ust. 1 oraz art. ustawy o PIP), zaś inne podmioty (wymienione np. w art. 8 ust. 11 pkt 2 - organizatorzy praktyk uczniowskich i studenckich, pkt 3 - organizatorzy prac społecznie użytecznych) zobowiązane są do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków zajęć, praktyk czy innych prac świadczonych poza stosunkiem pracy.

W przypadku tych ostatnich podmiotów nie można prowadzić kontroli przestrzegania przez nich przepisów prawa pracy, bowiem podstawą do zatrudniania np. żołnierzy, więźniów czy studentów nie jest stosunek pracy.

6. Za zbędny uznać należy proponowany ust. 3 w art. 8 w brzmieniu "Dokumentem uprawniającym do przeprowadzenia kontroli jest legitymacja służbowa". Po nowelizacji tego przepisu ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110 art. 31 pkt 2 lit. d) brzmi on następująco: "Kontrolę przeprowadza się po okazaniu legitymacji służbowej".

7. Wobec uregulowanej w art. 31 k.p. kwestii reprezentacji pracodawcy za trafną uznać należy zmianę zaproponowaną w art. 9 pkt 5.

Jednakże zamiast powtarzania zwrotu: "lub organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwami..." należałoby zapisać: "lub organu o którym mowa w art. 7 ust. 1".

8. Istotą nowelizacji zaproponowanej w art. 14 pkt 5 jest zmiana nazwy Ośrodka Doskonalenia i Kształcenia Kadr PIP, a zatem proponowaną należałoby ograniczyć do zmiany nazwy tego Ośrodka - bez powtarzania całego pkt 5).

9. W projektowanym art. 14 pkt 9 powinno się określić, do których pracowników PIP wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne odnosi się przyznawana w tym punkcie dla Głównego Inspektora Pracy kompetencja dokonywania czynności z zakresu prawa pracy (czy chodzi tylko o pracowników Głównego Inspektoratu Pracy, czy również o zatrudnionych w inspektoratach okręgowych).

Wątpliwość co do zakresu podmiotowego tej kompetencji może powstać wobec pozostawienia w niezmienionej formie zapisu art. 25 ust. 3 ("Okręgowych inspektorów pracy i ich zastępców powołuje i odwołuje Główny Inspektor Pracy"). Przypomnijmy, że kwestia kto jest pracodawcą dla poszczególnych pracowników PIP stała się przedmiotem uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 24 listopada 1992 r. w sprawie I PZP 59/92 (OSNC 1993/4/49), w której SN orzekł, że Główny Inspektorat Pracy i okręgowe inspektoraty są zakładami pracy w rozumieniu dawnego art. 3 k.p. (jako podmioty wyposażone w stopień autonomii, samodzielności organizacyjno-finansowej i inne cechy pracodawcy). Uchwała ta spotkała się z krytycznymi głosami - patrz glosa A. Świątkowskiego (OSP 1993/11/224), który stwierdził, że okręgowy inspektor pracy jest pracownikiem Głównego Inspektoratu Pracy.

Z proponowanego zapisu (i następnych) można wnioskować, że tylko zatrudnieni w Głównym Inspektoracie Pracy oraz wymienieni w art. 25 ust. 3 będą pracownikami GIP. Można też zaryzykować twierdzenie, że w świetle proponowanej nowelizacji wszyscy pracownicy PIP wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne bez względu na miejsce zatrudnienia (Główny Inspektorat czy inspektorat okręgowy) staną się pracownikami Głównego Inspektoratu Pracy. Pozostali będą zatrudnieni w zależności od miejsca pracy albo w Głównym Inspektoracie albo w inspektoratach okręgowych.

Projekt powinien jednoznacznie określać, kto będzie pracodawcą dla poszczególnych pracowników PIP.

10. W związku ze szczegółowym uregulowaniem w art. 209 k.p. kwestii zgłaszania PIP przez pracodawców podejmowanej, zmienianej i likwidowanej działalności - za słuszne uznać należy proponowane skreślenie art. 17 ustawy o PIP.

11. Wobec proponowanego zapisu art. 18 ("Okręgowy inspektor pracy wydaje nakazy, o których mowa w art. 9 pkt 3. Nakazy te wydaje z własnej inicjatywy bądź na wniosek inspektora pracy") pozostaje do rozważenia kwestia czy kompetencja ta nie powinna być zamieszczona w art. 16, który stanowi co w szczególności należy do zakresu działania okręgowego inspektora pracy.

12. W art. 19 proponuje się zmianę (dostosowaną do nowego podziału administracyjnego) polegającą na wskazaniu nowego adresata, do którego okręgowy inspektor kieruje roczne sprawozdanie z działalności inspekcji oraz ocenę stanu przestrzegania prawa pracy na terenie województwa. Adresatem tym byłby wojewoda oraz "właściwy organ wojewódzkich jednostek samorządu terytorialnego". W "Uzasadnieniu" nie wskazano jakie organy wojewódzkich jednostek samorządu byłyby adresatami ww. sprawozdań. Nie została również umotywowana przyczyna, dla której zrezygnowano z przedkładania tych sprawozdań delegaturze NIK.

13. Zaproponowany art. 20 ust. 1 wskazywałby stanowiska w PIP, kwalifikowane jako "inspektor pracy", a więc stanowiska, na których pracownicy sprawowaliby nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy.

Jednocześnie na mocy ust. 2 kontrolę taką mogliby również sprawować podinspektorzy pracy i nadzorujący czynności kontrolne. O ile zrozumiałe jest przyznanie takiej kompetencji nadzorującym czynności kontrolne, o tyle zastrzeżenia budzi nieokreślenie w ust. 2 sytuacji, w jakich możliwe byłoby wykonywanie kontroli zastrzeżonej dla stanowisk wymienionych w ust. 1 - przez podinspektorów.

14. Wydaje się, iż zaproponowany art. 20a określający cele kontroli nie jest w pełni kompatybilny z zakresem działania PIP ustalonym w art. 8 ustawy. Celem kontroli, o której mowa w art. 20a jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie przestrzegania przez podmiot kontrolowany prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bhp oraz udokumentowanie dokonanych ustaleń. Tymczasem z art. 8 (np. ust. 1 pkt 2, ust. 11 pkt 1-3, a zwłaszcza ust. 12) wynika, że przedmiotem kontroli prowadzonej przez PIP jest nie tylko przestrzeganie prawa pracy, ale np. zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy osobom wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy.

15. Zaproponowany art. 20d ust. 3 jest zbędnym powtórzeniem obecnego, jak również proponowanego przez projektodawców art. 8 ust. 3.

16. Należałoby zastanowić się nad stosunkiem art. 8 ust. 2, który stanowi, że kontrolerzy PIP są uprawnieni do przeprowadzania kontroli przestrzegania przez zakłady pracy (czyli pracodawców) przepisów prawa pracy itd. o każdej porze dnia i nocy (w projekcie przewidziano skreślenie określenia "zakłady pracy") do proponowanego art. 20d, który mówi: "Przed podjęciem czynności kontrolnych inspektor zgłasza swoją obecność pracodawcy, z wyjątkiem przypadków, gdy uzna, że takie zawiadomienie może wpłynąć na obiektywny wynik kontroli" (podkreślenia moje).

Czy proponowana generalna zasada zgłaszania czynności kontrolnych pracodawcom nie kłóci się z dotychczasowym uprawnieniem inspektorów do przeprowadzenia kontroli o każdej porze dnia i nocy?

17. W proponowanym art. 20i zamiast określenia "przepisów o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej" należałoby zapisać "przepisów o ochronie informacji niejawnych".

18. W art. 20j ust. 5 zbędny jest zwrot "o Państwowej Inspekcji Pracy" (ta sama uwaga odnosi się do art. 21b ust. 1). W ust. 7 należałoby zmienić szyk zdania i rozpocząć od słów: "W przypadku nie wydawania decyzji ustalenia z kontroli...."

19. W projektowanym pkt 3 w art. 21 ust. 1 użyto nieprawidłowego określenia "Wstępuje do postępowania w sprawach".



Za pomyłkę drukarską uznać należy art. 1 pkt 18 b projektu (skreślenie ust. 2 i oznaczenie ust. 1 ustawy).

20. W projektowanym art. 21e ust. 2 należałoby zmienić anachroniczne określenia "naczelne lub centralne organy administracji państwowej", zwłaszcza że jednocześnie mówi się o "administracji rządowej stopnia wojewódzkiego".

21. W propozycji zapisu nowego art. 24a niezrozumiałe jest rozróżnienie dokonane w ust. 1 i 2 (wysokość diety dla delegowanych służbowo inspektorów).

Ponadto w żaden sposób nie umotywowano konieczności wprowadzenia dla pracowników PIP (wedle projektu dla wszystkich pracowników, a nie np. tylko dla tych, którzy wykonują lub nadzorują czynności kontrolne) płatnych urlopów zdrowotnych na leczenie sanatoryjne, uzdrowiskowe lub profilaktyczne (projektowany art. 24b ustawy o PIP).

22. W art. 2 omawianego projektu ustawy nie wymieniono zmian dokonanych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji począwszy od Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 944 po Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126.

*Opracowała: Irena Galińska-Rączy*

## **Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (Druk Sejmowy nr 1296)**

### **Ocena ogólna**

Zasadniczym celem nowelizacji proponowanej w wymienionym w tytule projekcie ustawy (wniesionym przez grupę posłów 10 września 1998 r.) jest zmiana składu i zadań Rady Ochrony Pracy.

Projekt nie budzi zasadniczych zastrzeżeń natury formalno-legislacyjnej (o niektórych wątpliwościach: w uwagach szczegółowych). Proponowane rozwiązanie co do nowego statusu Rady (zwłaszcza w aspekcie jej kompetencji) jest jednym z możliwych, choć nieco kontrowersyjnych rozwiązań, a więc może stanowić materiał do dalszej dyskusji w ramach sejmowych prac legislacyjnych.

Przypomnijmy, że od kilku już lat trwają dyskusje nad nowym modelem organizacji polskiego systemu ochrony pracy, w tym nad zmianami kształtu ROP (patrz np. referat L. Pacholskiego, *Założenia systemu ochrony pracy w Polsce*, w: *Ochrona pracy a przemiany społeczno-ekonomiczne w Polsce. Materiały z konferencji dla posłów Sejmu II kadencji 19.V.1994 r.*, wydane w ramach serii "Konferencje i Seminaria" przez Biuro Studiów i Ekspertyz KS).

W związku z powyższym zgodzić należy się z twierdzeniem, że w obecnym stanie prawnym Rada Ochrony Pracy nie spełnia roli organu stymulującego całość systemu ochrony pracy w Polsce, bo nie posiada ona uprawnień o charakterze imperatywnym, projektodawczym czy koordynującym (patrz np. L. Pacholski, *Założenia systemu ochrony pracy w Polsce*, w: *Ochrona pracy*; dwumiesięcznik "Humanizacja pracy" Nr 2-3, Warszawa 1993 r.).

Z przedłożonego projektu wynika, że byłby to organ doradczy i opiniodawczy Sejmu RP w sprawach określonych ustawą, a więc organ nadal nie mający uprawnień o charakterze imperatywnym czy koordynującym.

Za pozytywne rozwiązanie uznać należy propozycję ustanowienia trójstronnego charakteru Rady Ochrony Pracy (tj. propozycję, by w skład Rady wchodził przedstawiciel pracowników, pracodawców i administracji państwowej).

Zwróćmy jednak uwagę na fakt, że powołana przez projektodawców konwencja MOP nr 155 nie została jeszcze ratyfikowana przez Polskę (konwencja MOP nr 155 z 22 czerwca 1981 r. dotycząca bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy).

Skoro jednak została ona powołana, wymaga krótkiego omówienia. Zgodnie z art. 4 tej konwencji państwo-członek MOP, które ją ratyfikuje, "zgodnie z krajowymi warunkami i praktyką oraz w porozumieniu z najbardziej reprezentatywnymi organizacjami pracodawców i pracowników, określi i wprowadzi w życie spójną politykę krajową w zakresie bezpieczeństwa, ochrony zdrowia pracowników i środowiska pracy". Przy określaniu tej polityki "należy sprecyzować funkcje i obowiązki (...) władz publicznych, pracowników, pracodawców i innych zainteresowanych osób, biorąc pod uwagę zarówno komplementarny charakter tych obowiązków jak i krajowe warunki i praktykę" (cytat pochodzi z art. 6 konwencji).

Konwencja pozostawia zatem, pewną swobodę w sposobie wprowadzania jej postanowień, mając na uwadze warunki krajowe oraz stosowaną w tym względzie praktykę, jednak przy zastrzeżeniu, iż wprowadzanie w życie jej postanowień winno odbywać się w uzgodnieniu z reprezentatywnymi organizacjami pracodawców i pracowników.

W myśl art. 9 konwencji kontrola stosowania prawa krajowego dotyczącego bezpieczeństwa, higieny i środowiska zostanie zapewniona przez "odpowiedni i wystarczająco skuteczny system inspekcji" (w naszym przypadku jest to Państwowa Inspekcja Pracy).

Z kolei, art. 15 omawianej konwencji postanawia, iż państwo przyjmie jej postanowienia (ponownie mowa jest w tym artykule o przyjmowaniu postanowień konwencji w zgodzie z "krajowymi warunkami i praktyką") "w celu zapewnienia niezbędnej koordynacji między różnymi władzami i instytucjami", które są właściwe do realizacji ww. postanowień.

Jednocześnie ustęp 2 tego artykułu przewiduje utworzenie centralnego organu koordynującego - takim organem mogłaby być u nas Rada Ochrony Pracy. Konwencja nie przewiduje jakichś szczególnych kryteriów, jakim miałyby odpowiadać taki organ centralny.

Jak wspomniano wyżej, konwencja reguluje zasady organizacji systemu ochrony pracy w sposób liberalny, pozostawiając członkom swobodę przyjmowanych rozwiązań, z wyrozumiałością dla warunków i praktyki stosowanej w danym państwie).

Zgodnie z ust. 7c zalecenia MOP nr 164 dotyczącego bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy (zostało ono wydane wraz z omawianą konwencją) głównymi celami postanowień art. 15 konwencji powinna być m.in. koordynacja działań w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy na szczeblu krajowym "podejmowanych przez władze publiczne, pracodawców i ich organizacje, organizacje i przedstawiciele pracowników, jak również przez wszystkie inne zainteresowane osoby lub organy". Podobną wymowę ma ustęp 8 zalecenia, który mówi o zapewnieniu ścisłej współpracy między władzami publicznymi a reprezentatywnymi organizacjami pracodawców i pracowników oraz innymi zainteresowanymi organizacjami. Jak widać, zalecenie nie mówi o żadnym "ciele nadzorującym całokształt polityki w zakresie ochrony pracy w imieniu trzech podmiotów", natomiast uwzględniając ich odrębność (niezależność), zakłada współpracę, czy też współudział na zasadzie konsultacji (patrz omówione wyżej art. 4, 6 czy 15 konwencji nr 155).

### **Uwagi szczegółowe**

1. W art. 1 przywołującym dotychczasowe nowelizacje ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy należałoby uwzględnić nowelizacje dokonane w latach 1998-1999 (Dz. U. z 1998 Nr 113, poz. 717 i Nr 162, poz. 1126 oraz z 1999 r. Nr 49, poz. 483).

2. Zbyt szeroko zakreślono udział organów administracji państwowej w składzie Rady. Proponowany art. 6 ust. 2 mówi o "organach administracji państwowej". Dla przykładu organami administracji państwowej są: Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń.

Projektodawcy nie uzasadniają w żaden sposób rezygnacji z udziału ekspertów i przedstawicieli nauki w składzie Rady Ochrony Pracy, a ich udział w pracach Rady wydaje się celowy.

3. Do zadań Rady (art. 6 ust. 4 pkt 1) ma należeć m.in. "określanie spójnej polityki krajowej mającej na celu poprawę stanu warunków pracy oraz dokonywanie okresowych analiz tej polityki i wskazywanie kierunków jej zmian". Pytanie, kto ma tę politykę realizować, jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, że w polskim systemie ochrony pracy nie ma organu, który zajmowałby się całokształtem polityki krajowej w omawianym zakresie.

Określenie "spójna polityka krajowa" wskazuje, iż projektodawcy mają na myśli różne ośrodki prowadzące taką politykę.

4. Nie jest jasne, jakich dokumentów dotyczy proponowany art. 6 ust. 4 pkt 2 i kto będzie przedkładał Radzie dokumenty "dotyczące stanu warunków pracy w skali kraju i w wybranych działach gospodarki narodowej".

5. W proponowanym art. 6 ust. 4 pkt 3 mowa o zadaniu Rady polegającym na opiniowaniu projektów aktów prawnych z dziedziny ochrony pracy, w tym bezpieczeństwa pracy i ochrony pracowników. Powstaje pytanie, jakiego rodzaju akty prawne podlegałyby opinii Rady (czy również wszystkie przepisy wykonawcze). Czy opinia taka byłaby wymagana np. przy

każdym projekcie ustawy? Komu byłaby ona prezentowana (Marszałkowi, Prezydium, komisjom sejmowym)?

6. Z proponowanego zapisu art. 6 ust. 5 pkt 2 nie wynika, w jaki sposób odbywałoby się inicjowanie prac legislacyjnych przez ROP (*nota bene* projektodawcy nie wskazują czyich prac)? Podobna uwaga odnosi się do proponowanych rozwiązań w zakresie "inicjowania prac w celu ratyfikacji" umów międzynarodowych w tym konwencji MOP. Na marginesie można też zapytać, dlaczego ROP ma inicjować prace ratyfikacyjne dotyczące ergonomii, skoro wedle projektu nie będzie czynić tego w ramach inicjowania prac legislacyjnych z zakresu prawa krajowego?

Należałoby ponadto zastanowić się nad różnicą między zadaniem proponowanym w art. 6 ust. 4 pkt 4: "wnioskowanie dokonania zmian w obowiązujących aktach prawnych dotyczących prawa pracy, w tym bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia pracowników" a kompetencją zawartą w art. 6 ust. 5 pkt 2, wedle którego Rada: "inicjuje prace legislacyjne w sprawach dotyczących ochrony pracy, w tym bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia pracowników".

7. Proponowane kompetencje ROP, a zwłaszcza proponowany punkt 4 w ustępie 5 artykułu 6 pokrywa się w zasadzie z zakresem działania nowej komisji sejmowej - Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (patrz ostatnia nowelizacja Regulaminu Sejmu ROP - M.P. z 1998 r. Nr 34, poz. 483, art 1 pkt 26).

Do zakresu zadań Komisji ds. Kontroli Państwowej należą m.in. sprawy działalności Państwowej Inspekcji Pracy, a w szczególności opiniowanie planów pracy PIP, projektu statutu PIP, dokonywanie ocen okresowych działalności PIP itp.

8. Jeżeli Rada ma być organem doradczym i opiniodawczym Sejmu RP, dlaczego powinna ona przedstawiać opinie i wnioski dotyczące przestrzegania ochrony pracy, w tym bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia Prezesowi Rady Ministrów?

9. Najbardziej kontrowersyjny wydaje się proponowany art. 6a ustawy o PIP, który ustanawiałby wojewódzkie rady ochrony pracy, jako organy opiniodawcze przy marszałkach województw w sprawach prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników oraz działalności PIP (podlegającej Sejmowi!).

Zadania związane z ochroną pracy nie mieszczą się w zadaniach, jakie nakłada na marszałków województw ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576). Jeżeli celem projektodawców jest zwiększenie zadań samorządu województwa w tym zakresie, proponowanej nowelizacji ustawy o PIP powinna towarzyszyć nowelizacja ustawy o samorządzie województwa. W proponowanej ustawie należałoby też określić, z jakich środków byłiby wynagradzani członkowie wojewódzkich rad ochrony pracy oraz jaki organ ustalałby zasady ich wynagradzania.

10. W art. 2 projektu nie zamieszczono tzw. przepisów przejściowych, które wydają się niezbędne z uwagi na fakt, że w tej chwili działa Rada Ochrony Pracy powołana na tę kadencję Sejmu (powinno zatem, nastąpić automatyczne odwołanie obecnych członków w uwagi na skrócenie kadencji Rady). W "Uzasadnieniu" czytamy, że zniesienie kadencyjności Rady Ochrony Pracy wynika z proponowanej w projekcie struktury Rady. Argument powołany za rezygnacją z kadencyjności Rady wydaje się niewystarczający, zważywszy na fakt, że ta formuła sprawdziła się w dotychczasowych pracach Rady.

*Opracowała: Irena Galińska-Rączy*

## Aneks

### **Opinia na temat projektów ustaw, dotyczących zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu (Druk Sejmowy nr 1290 i 1290A)**

1. Opinia na temat projektu, zawartego w Druku Sejmowym nr 1290 i 1290A (projekt Klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego).

Powyższy projekt, w porównaniu do obecnie obowiązującej Ordynacji wyborczej, jako główne zmiany proponuje:

A. Rezygnację z ogólnopolskiej puli mandatów, która dotychczas dzielona jest między tzw. listy ogólnokrajowe (art. 1 pkt 2).

Opinia: Instytucja ogólnopolskiej puli mandatów nie jest przewidziana przez obowiązującą Konstytucję, stąd też rezygnacja z niej nie może wywołać z tego punktu widzenia żadnych zastrzeżeń. Jednocześnie instytucja ogólnopolskiej puli mandatów osłabia nieco konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyborów do Sejmu poprzez wprowadzenie 7-mio procentowego progu (art. 4 aktualnej ordynacji wyborczej) dla list komitetów wyborczych, ubiegających się o mandaty z tej puli. Wprawdzie próg ów, podobnie jak próg 5-cio procentowy dla list okręgowych (art. 3 ust. 1) może być jeszcze traktowany – jak sędzę – jako dopuszczalna korektura zasady proporcjonalności, gdyż dotyczy stosunkowo niewielkiego odsetka mandatów (15 %). Niemniej jest oczywiste, że bez tej instytucji konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu realizowana byłaby w sposób pełniejszy. Wybór ustawodawcy w tym zakresie należy do najbardziej politycznych decyzji: albo przeważa u niego opcja tworzenia jak najpełniej reprezentatywnego Sejmu, albo opcja tworzenia Sejmu jak najpełniej zdolnego do wykonywania swych funkcji, choć w ramach zasady proporcjonalności. Przy tym drugim założeniu ustawodawca wprowadza pewne jej korektury. Różne progi wyborcze, w ramach jednocześnie przyjmowanej zasady proporcjonalności, przyjmowane są nader często w państwach współczesnych (Niemcy, Hiszpania, Szwecja i in.). Są też uznawane za dopuszczalne w orzecznictwie sądów konstytucyjnych tych państw. Zwykle występują jednak w jednej tylko postaci, natomiast – spośród znanych mi rozwiązań – tylko w polskiej ordynacji wyborczej w dwu sytuacjach, tj. i w okręgach wyborczych i w podziale puli ogólnopolskiej, jeśli nawet pominiemy klauzulę 8-mio procentową dla koalicji wyborczych z art. 3 ust. 2. Czy więc nie zachodzi tu zjawisko, potocznie określane jako „dwa grzyby w barszczu”? Niemniej nie należałoby wysuwać pochopnie wniosku o niekonstytucyjności aktualnych rozwiązań; należy bowiem przyjmować domniemanie o zgodności ustaw z Konstytucją. Reasumując należy jednak powtórzyć, że wybór ustawodawcy w tym zakresie nie jest konstytucyjnie zdeterminowany.

B. Nieco większe – co do liczby mandatów – niż zakładane dotychczas okręgi wyborcze (art. 1 pkt 15 lit. a).

Opinia: Art. 45 ust. 2 aktualnej ordynacji wyborczej do Sejmu wymaga okręgów wyborczych od trój- – do siedemnasto-mandatowych. Opiniowany projekt natomiast – od siedmiu do dziewiętnasto-mandatowych. Znaczenie tej zmiany sprowadza się do osiągnięcia identycznych, jak w punkcie poprzednim, rezultatów, tj. do pełniejszej realizacji zasady proporcjonalności. W okręgach większych bowiem, mandaty mogą być uzyskiwane nawet przez stosunkowo niewielkie partie, nie mające szans w okręgach małych i tym samym proporcjonalność jest pełniejsza. Z tego punktu widzenia najbardziej sprawiedliwy byłby system wyborczy, nie znający w ogóle podziału na okręgi wyborcze, oczywiście praktycznie nie do przeprowadzenia, lub też system wyborczy przyjmujący tzw. związki okręgów wyborczych, w których „zagospodarowywane” są reszty głosów i nieobsadzone w okręgach mandaty. Jest to jednak niemożliwe przy stosowaniu systemu d'Hondta, a wnioskodawcy nie proponują zmiany w tym zakresie.

Funkcjonowanie okręgów trójmandatowych i w ogóle okręgów niewielkich, nie może być jednak uznane za sprzeczne z konstytucyjną zasadą wyborów proporcjonalnych, teoretycznie bowiem przy trzech mandatach do obsadzenia, można już zrealizować pewien stopień zasady proporcjonalności. Stąd też zarówno rozwiązanie aktualne, jak i rozwiązanie proponowane, są zgodne z Konstytucją. Decyzja należy do ustawodawcy, kierującego się przesłankami, przedstawionymi w punkcie poprzednim.

C. Zrównanie liczby kandydatów poszczególnych list z liczbą mandatów, przypadających na okręg wyborczy (art. 1 pkt 23).

Opinia: Według art. 80 ust. 2 aktualnej ordynacji, liczba kandydatów na liście zawierać może najwyżej dwa razy tyle kandydatów co liczba mandatów przypadających na dany okręg wyborczy, natomiast według omawianego projektu ma wynosić tyle samo. Oba rozwiązania są zgodne z Konstytucją. Proponowana w tym punkcie reforma wiąże się ściśle z propozycją likwidacji ogólnopolskiej puli mandatów, przy której pewne znaczenie posiadać może taka „nadwyżka” kandydatów. Po wtóre „nadwyżka” ta może posiadać pewne znaczenie również dla obsadzania wygasłych mandatów, gdy – jak aktualnie – nie przewiduje się wyborów uzupełniających. W aktualnych realiach życia politycznego nie wydaje się, aby zachodziła kiedykolwiek potrzeba wykorzystywania, dla tej drugiej sytuacji, kandydatów znajdujących się powyżej granicy liczby mandatów danego okręgu wyborczego.

D. Zmiana sposobu ustalania wyników głosowania: z systemu d'Hondta na zmodyfikowany system St. Lague (art. 1 pkt 32).

Opinia: Zmiana ta powodowałaby w praktyce pewien wzrost liczby mandatów, uzyskiwanych przez partie średnie, kosztem partii największych, uzyskujących w systemie d'Hondta pewne faktyczne preferencje. Proponowana zmiana powodowałaby więc również pełniejszą realizację zasady proporcjonalności (w tym względzie por. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, str. 296 i nast.). Konstytucyjnie dopuszczalne są oba rozwiązania.

E. Wprowadzenie niepołączalności mandatu poselskiego z mandatem w organach przedstawicielskich samorządu terytorialnego wszystkich stopni (art. 2).

Jest to zmiana konstytucyjnie dopuszczalna, gdyż art. 103 ust. 3 Konstytucji przewiduje możliwość rozszerzenia konstytucyjnego *incompatibilitas* posłów w drodze dalszych ustaw. Wnioskowana tu niepołączalność w samej Konstytucji nie jest przewidziana, z uwagi jednak na powyższe rozwiązanie, nie byłaby wymagana jej nowelizacja.

F. Inne proponowane zmiany, jak np. likwidacja prawa zgłaszania kandydatów przez „organizacje polityczne i społeczne” są konsekwencją odpowiednich zmian, wprowadzonych przez Konstytucję i nie będą bliżej omawiane w niniejszej opinii.

2) Opinia na temat projektu, zawartego w Druku Sejmowym nr 1229 i 1229A (projekt Klubu Sojuszu Lewicy Demokratycznej).

Projekt ten, jako główne zmiany, proponuje:

A. Zmiana charakteru przepisów wykonawczych do ordynacji wyborczej.

Opinia: Proponowane zmiany są właściwie, słusznie w Uzasadnieniu projektu wskazuje się na powszechnie obowiązujący charakter aktów wykonawczych, o które tu idzie, a więc na konieczność przyjęcia dla nich formy rozporządzenia. Wydaje się również, że z uwagi na wagę spraw, właściwa jest zaproponowana ranga autorów wydających te rozporządzenia, a więc minister a nie Prezes RM czy cała Rada Ministrów bądź Prezydent RP.

B. Zwiększenie dolnej granicy mandatów, przypadających na okręgi wyborcze (art. 1 pkt.12).

Opinia: Aktualna ordynacja jako dolną granicę przyjmuje trzy mandaty, proponowana w opiniowanym projekcie granica wynosi 5 mandatów. Proponowane rozwiązanie jest dopuszczalnie konstytucyjnie. Czy można spodziewać się po nim pewnego podniesienia stopnia realizacji zasady proporcjonalności, zależy będzie od tego, jakie będą górne granice liczebno-

ści mandatów w okręgu, co jednak w ustawie nie zostało wprost określone. W załączniku do projektu ustawy proponuje się, aby były one nieco niższe niż aktualne (maksimum: 12 zamiast 17). Ta z kolei zmiana, z załącznika, wyraża tendencję odwrotną, tj. ograniczenie proporcjonalności.

Dwie uwagi dodatkowe:

a) proponuję aby art. 45 ust. 4 kończył się sformułowaniem „przez 460” zamiast „przez liczbę posłów w okręgach wyborczych”. Ponieważ projekt zakłada pozostawienie ogólnopolskiej puli mandatów, zwrot „liczba posłów w okręgach wyborczych” nie jest stuprocentowo jasna;

b) nie bardzo rozumiem, dlaczego zmiany podziału kraju na okręgi wyborcze odbywałyby się w drodze uchwały Sejmu, podjętej po zasięgnięciu opinii Senatu (proponowane brzmienie art. 47 ust. 2). Załączniki do ustaw (i do wszystkich innych aktów normatywnych) traktowane są zawsze jako ich integralna część, a więc podlegające identycznemu reżimowi zmian, jak wszystkie inne części ustawy. Podział państwa na okręgi wyborcze ma znaczenie powszechnie obowiązujące, z pewnością istotnie wpływa on na kształt reprezentacji w Sejmie, tymczasem jako uchwała miałyby znaczenie aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym. Brak też analogii do innych konstrukcji, gdzie pewne przepisy uchwalane byłyby w trybie ustawodawczym i miały moc ustawy, natomiast ich zmiana następowałaby w innym trybie. Podobne rozwiązanie w Polsce nigdzie nie występuje.

C. Zmiana sposobu przyznawania mandatów z puli państwowej (art. 1 pkt 34 i 35).

Opinia: Zamiast aktualnie funkcjonującego systemu, zakładającego podział tych mandatów proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów w skali całego państwa, pod warunkiem uzyskania co najmniej 7% głosów – następowałby podział proporcjonalnie do liczby już uzyskanych mandatów w okręgach, pod warunkiem uzyskania tam co najmniej 15 mandatów, a więc 3,9% mandatów „okręgowych”. Nastąpiłoby więc tutaj pewne oderwanie bezpośredniego związku między głosującymi, a przyznanymi mandatami, istniejącego aktualnie i stworzenie pewnej „proporcjonalności wobec proporcjonalności”, czy „proporcjonalności pierwszego i drugiego stopnia”. Nie można tego naturalnie oderwać od systemu podziału mandatów w okręgach. Opiniowany projekt zakłada pozostawienie tam systemu d'Hondta, a więc systemu przyznającego już pewne faktyczne premie partiom silniejszym (por. wyżej). Byłaby to w sumie dalej idąca korektura zasady proporcjonalności niż istniejąca aktualnie i oczywiście o wiele większa niż w pierwszym z opiniowanych projektów. Należy dodać, że w uzasadnieniu do omawianego projektu jasno to stwierdzono (por. str. 13).

Poza tym jeśli proponuje się przyznanie mandatów z puli ogólnopolskiej kandydatom, którzy na listach okręgowych uzyskali kolejno największy odsetek głosów oddawanych w okręgach (proponowany art. 119), może się zdarzyć tak, że mandat otrzyma kandydat posiadający wprawdzie wyższy odsetek głosów, ale mniejszą ich bezwzględną wielkość niż kandydat z tej samej partii, z innego okręgu, który mandatu nie otrzyma bo jego odsetek będzie niższy, choć bezwzględna liczba głosów nawet o wiele większa. Czy jest to zgodne z samą ideą wyborów jako procedurą wyłaniającą reprezentantów większości? Poza tym dlaczego w ostatnim zdaniu owego art. 119 mówi się o „równej liczbie głosów” – skoro ta jeszcze o niczym, w proponowanej sytuacji, nie rozstrzyga, bo rozstrzygać ma „odsetek”?

Z tym wszystkim można jeszcze, moim zdaniem, podtrzymywać tezę o konstytucyjności proponowanego tu rozwiązania.

D. Z uwagi na art. 142 ust. 2 Konstytucji uważam, że w tekście proponowanego art. 7 ust. 1 należy używać określenia „postanowienie” (sc. Prezydenta zamiast określeń „decyzja” i „zarządzenie”).

E. Pozostałe propozycje zmian są albo zbieżne z propozycjami pierwszego z projektów i zostały już omówione, albo też mają charakter techniczny, nie wywołujący problemów z

punktu widzenia Konstytucji czy też stanowią konsekwencje przyjętych rozwiązań w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., jak wiadomo późniejszej niż ordynacja wyborcza.

*Opracował: Paweł Sarnecki*



M\_274

Opinie Biura Studiów i Ekspertyz do wybranych projektów ustaw rozpatrywanych na 61 posiedzeniu Sejmu w dniach 20, 21 i 22 października 1999 r.

Październik 1999

Opinia prawna na temat projektu ustawy Prawo prasowe

**(Druk Sejmowy nr 443)**

Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy Prawo prasowe

**(Druk Sejmowy nr 443)**

Opinia prawna na temat projektu ustawy

o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu

**(Druk Sejmowy nr 1279)**

Opinia prawna

na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

**(Druk Sejmowy nr 1293)**

Opinia prawna

na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy

**(Druk Sejmowy nr 1296)**