



Deregulacja Zawodów w Polsce

red.
**Małgorzata
Wenclik**
Łomża 2015

Autorzy

Zbigniew Białek
Marcin Mazuryk
Karolina Zapolska
Katarzyna Sakowska
Izabela Urbaniak-Mastalerz
Magdalena Taraszkiewicz
Ewa Jankowska
Kinga Łuniewska
Joanna Nowak
Beata Dąbrowska-Janů
Joanna Smarż
Kamil Kaziemierski
Inez Łączkowska
Daniel Pruchniewski
Krystyna Joanna Świdzińska
Magdalena Prusinowska
Małgorzata Konert
Justyna Jankowska

Recenzenci

dr hab. Mirosław Karpiuk Uniwersytet Warmińsko–Mazurski

© Copyright by

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży
Łomża 2015

ISBN 978-83-60571-37-8

Wydawca

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży
ul. Akademicka 14
18-400 Łomża
www.pwsip.edu.pl

Projekt graficzny i skład

Jacek Bochenko

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	4
ROZDZIAŁ I	7
PODSTAWY REFORMY REGULACJI	
ZAWODÓW W POLSCE	7
Podstawy Reformy Regulacji Zawodów Regulowanych w Polsce.....	8
Prace legislacyjne nad ustawami deregulacyjnymi Zagadnienia wybrane.....	16
ROZDZIAŁ II	
ZAWODY ZAUFANIA PUBLICZNEGO.....	26
Deregulacja zawodów zaufania publicznego a bezpieczeństwo gospodarcze	
Wybrane zagadnienia.....	27
Deregulacja zawodu adwokat Zamierzone a faktyczne skutki reformy	42
Deregulacja zawodu radca prawny	53
Deregulacja zawodu komornik sądowy.....	66
Komornik radcą prawnym porównanie zawodów	79
Profesjonalizm kadr administracji a proces prywatyzacji publicznego prawa pracy na przykładzie rozwiązań prawnych w Republice Włoskiej.....	92
ROZDZIAŁ III	
DEREGULACJA ZAWODÓW ZAMIERZONE A FAKTYCZNE SKUTKI REFORMY Z PUNKTU WIDZENIA PRAKTYKI GOSPODARCZEJ	128
Deregulacja i standaryzacja w sektorze usług pocztowych w Unii Europejskiej legislacja i implementacja, szanse i wyzwania.....	129
Deregulacja dostępu do zawodu inżynier budownictwa	144
Deregulacja zawodu pośrednik pracy.....	160
Deregulacja zawodu pośrednik w obrocie nieruchomościami Szanse i zagrożenia	176
Deregulacja zawodu na przykładzie przewodnika turystycznego górskiego, przewodnika turystycznego miejskiego, przewodnika turystycznego terenowego i pilota wycieczek	184
Deregulacja zawodu usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych	195
Deregulacja zawodu pracownik ochrony fizycznej	205
Deregulacja zawodu taksówkarz.....	211

WPROWADZENIE

Niniejsza publikacja stanowi zbiór wniosków i refleksji związanych z założeniami i przewidywanymi skutkami reformy deregulacji zawodów w Polsce. Szczególną wartością opracowania jest wielopłaszczyzność prezentowanych poglądów wielu osób, które w różnym stopniu odczują skutki tej reformy. Autorzy zaangażowani w powstanie publikacji to przede wszystkim praktycy wykonujący zawody poddane deregulacji, ale także młode osoby dopiero wkraczające na ścieżkę zawodową, którym deregulacja daje nową perspektywę kształtowania kariery. Swoje spostrzeżenia i opinie na temat procesu i skutków deregulacji przekazały też osoby reprezentujące różne środowiska akademickie, analizujące skutki i założenia reformy z perspektywy prawa, ekonomii, zarządzania publicznego. W publikacji nie zabrakło też miejsca na opinię ekspertów reprezentujących Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Gospodarki, którzy bezpośrednio brali udział w tworzeniu założeń reformy.

W pierwszej części, którą można potraktować jako wprowadzenie do omawianej tematyki, prezentujemy przyczyny i założenia reformy oraz tryb prac nad jej ostatecznym kształtem z perspektywy osób zaangażowanych w prace legislacyjne w Ministerstwie Sprawiedliwości – artykuły **Zbigniewa Białka** i **Marcina Mazuryka**.

Drugą część opracowania poświęcamy zawodom zaufania publicznego. W tej części autorzy opisali zmiany dotyczące szczególnie ważnej kategorii zawodów regulowanych, jaką są zawody zaufania publicznego.

Katarzyna Sakowska i **Karolina Zapolska** omawiają likwidację niektórych barier w dostępie do zawodów zaufania publicznego, między innymi w zawodzie doradcy podatkowego, biegłego rewidenta. Ciekawym elementem opracowania jest opinia organizacji zrzeszających osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Autorki omawiają deregulację w kontekście bezpieczeństwa gospodarczego w Polsce.

Izabela Urbaniak-Mastalerz analizuje reformę na przykładzie zawodu adwokata – praktyka wybranej branży. Wejście w życie art. 2 ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów zmieniło ustawę *Prawo o adwokaturze*. Uzasadnienie projektu wskazuje, iż powodem zmian było prze-

strzeżenie zasad konstytucyjnych, z których wynika, iż każdemu zapewnia się wolność wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Autorka próbuje udzielić odpowiedzi na następujące pytanie: jakie były zamierzone, a jakie powstały faktyczne skutki deregulacji zawodu adwokata. Aby móc odpowiedzieć na zawarte w tezie pytanie, zdaniem autorki, należało przeanalizować zmiany, jakie można zaobserwować na rynku pracy. Cennym elementem opracowania jest przedstawienie zasad wykonywania zawodu adwokata w wybranych krajach, takich jak Litwa, Finlandia oraz Dania.

Magdalena Taraszkiewicz skupiła się za zagadnieniach związanych z deregulacją zawodu radcy prawnego. Swoje rozważania zaczyna od przedstawienia historii kształtowania się tego zawodu. Następnie omawia procedurę i wymogi, które były konieczne do wykonywania tego zawodu, aby na tej bazie ocenić zmiany w rozwiązaniach deregulacyjnych.

Ewa Jankowska analizuje zmiany, jakie przyniosła deregulacja w wykonywaniu zawodu komornika. Ocenę zmian poprzedza pogłębioną analizą historyczną, ukazując rolę, jaką przypisywano komornikom w przeszłości. Przedstawia i stara się ocenić nowe wymagania stawiane kandydatom ubiegającym się o prawo wykonywania tego zawodu.

Z kolei **Kinga Łuniewska** pokusiła się o porównanie wymagań związanych z reformą w dwóch zawodach prawniczych: komorniczego i radcowskiego. Autorka poddaje ocenie celowość zaproponowanych przez ustawodawcę rozwiązań z uwagi na społeczne korzyści, polegające na szerszym dostępie do usług prawnych, konkurencyjność i niższe ceny usług. Opisała różnice i podobieństwa zawodów radcy prawnego i komornika. Autorka postawiła pytanie o racjonalność rozszerzania dostępu do zawodu radcy prawnego.

Joanna Nowak analizuje wpływ prywatyzacji prawa publicznego na stosunki pracy w administracji publicznej. Celem opracowania było zbadanie czynników wpływających na ten proces. We wstępie autorka rozróżnia pojęcia: urzędnika państwowego, funkcjonariusza i pracownika. W pierwszej części skupia się na aspektach doktrynalnych, w drugiej części analizuje aspekty prawne w świetle Konstytucji i wybranych ustaw. W ostatniej części wskazuje na wpływ procesu prywatyzacji na stosunki pracy w administracji publicznej.

Trzecia część publikacji zawiera refleksje nad reformą deregulacyjną prze-

de wszystkim z punktu widzenia praktyków gospodarczych. Tę część publikacji otwiera **Beata Dąbrowska-Janů**, opisując aspekty deregulacji i standaryzacji w sektorze usług pocztowych w Unii Europejskiej. Autorka przedstawia zarówno wymagania prawne, możliwości implementacji rozwiązań i związane z tym szanse na rozwój usług pocztowych, ale też zagrożenia. **Joanna Smarż** skupiła się na opracowaniu wpływu reformy deregulacyjnej na dostęp do zawodu inżyniera budownictwa. Deregulacja zawodu pośrednika pracy była w gestii zainteresowań badawczych **Kamila Kaziemierskiego**. Swoje rozważania o skutkach deregulacji tego zawodu poprzedził analizą procesu legislacyjnego, który doprowadził do wdrożenia reformy deregulacyjnej.

Inez Łączkowska przedstawiła szanse i zagrożenia deregulacji zawodu pośrednika w obrocie nieruchomościami. Autorka wysuwa na pierwszy plan obawy związane z brakiem profesjonalizmu, na który narażony jest ten zawód po deregulacji. Deregulacją zawodów na przykładach przewodnika turystycznego górskiego, przewodnika turystycznego miejskiego, przewodnika turystycznego terenowego oraz pilota wycieczek zajmowali się **Daniel Pruchniewski** i **Krystyna Joanna Świdzińska**. Kolejna autorka **Magdalena Prusinowska** analizowała zmiany, jakie zaszły w możliwościach wykonywania zawodu usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych. **Małgorzata Konert** przedstawiła deregulację zawodu pracownik ochrony fizycznej. Deregulacja zawodu taksówkarza należała do zainteresowań **Justyny Jankowskiej**.

Konkluzją opracowania może być następujące stwierdzenie, pojawiające się też w opinii poszczególnych autorów – wprowadzane deregulacją zmiany spowodowały niemałe zamieszanie w środowiskach osób pracujących w zawodach deregulowanych. Wśród lęków i obaw pojawiają się pytania: czy deregulacja była potrzebna? jeśli tak, to czy skorzystają na niej pracodawcy czy pracownicy? komu przyniesie zysk a komu stratę? Obecny etap jest etapem założeń i spekulacji. Efekty reformy i jej skutki dla gospodarki i rynku pracy będzie można ocenić zapewne dopiero za kilka lat.

ROZDZIAŁ I
PODSTAWY REFORMY REGULACJI
ZAWODÓW W POLSCE

PODSTAWY REFORMY REGULACJI ZAWODÓW REGULOWANYCH W POLSCE

Base for reform Regulated professions reform in Poland

Zbigniew Białek

Ministerstwo Sprawiedliwości

The presentation pictures the reform of access to regulated professions in Poland from the point of view of the leading lawyer responsible for preparing the draft deregulation acts on behalf of the Ministry of Justice. The scale and impact of deregulation acts is presented with numbers and facts related to the legislative procedures from their very beginnings. The author gives a unique inside into the approach and methods used in the initial phase of the reform including the task of selecting professions to be reformed and gathering the necessary institutional support for the changes. Well prepared impact assessment done by interdisciplinary working team is mentioned as one of strong points of the reform. The author describes this and other important factors that made the whole process successful: political support, flexible and goal oriented management of the working team as well as proper handling of the intensive public consultation process.

Keywords: regulated professions, reform, legislation, impact assessment, public consultation, Ministry of Justice.

DEREGULACJA W LICZBACH

Reforma zawodów regulowanych, zwana popularnie „deregulacją”, trwa w Polsce od prawie trzech lat. W tym czasie ułatwiony został dostęp do wykonywania 147 zawodów, dostęp do kolejnych 101 zawodów zostanie ułatwiony na początku 2015 roku kalendarzowego. By osiągnąć ten efekt reformy należało przygotować, a następnie doprowadzić do uchwalenia pakietu trzech ustaw deregulacyjnych.

I transza (*Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów*) weszła w życie 23 sierpnia 2013 r. Obejmuje zawody podległe ośmiu ministrom – (Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych, Sportu i Turystyki, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Infrastruktury i Rozwoju, Administracji i Cyfryzacji, Pracy i Polityki Społecznej oraz Edukacji Narodo-

wej). Ustawa ułatwia dostęp do wykonywania 51 zawodów (m. in. zawodów prawniczych, pośrednika w obrocie nieruchomościami, detektywa, przewodnika turystycznego, czy trenera), nowelizuje 27 ustaw (tekst normatywny, uzasadnienie i Ocena Skutków Regulacji wraz z załącznikami liczą ponad 500 stron). Obejmuje grupy zawodowe liczące w sumie ponad 535 tysięcy osób. W konsultacjach projektu ustawy uczestniczyło ponad 500 podmiotów.

II transza (*Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych*) weszła w życie 10 sierpnia 2014 r. Obejmuje zawody, które podlegają Ministrowi Finansów oraz Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju. Ułatwia dostęp do wykonywania 96 zawodów (m. in. architekta, inżyniera budowlanego, urbanisty, doradcy podatkowego, biegłego rewidenta, czy rzeczoznawcy samochodowego), nowelizuje 21 ustaw (tekst normatywny, uzasadnienie i Ocena Skutków Regulacji wraz z załącznikami liczą prawie 550 stron), obejmuje grupy zawodowe liczące ok. 320 tysięcy osób, a w ramach konsultacji społecznych projekt przekazany został do blisko 400 podmiotów.

Projekt III transzy (*Projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów*) w dniu 11 marca 2014 r. został przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do dalszego procedowania w Sejmie. Projekt jest już po pierwszym czytaniu (obecnie trwają prace w Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej do spraw ograniczenia biurokracji). Obejmuje zawody podległe siedmiu ministrom (Sprawiedliwości, Finansów, Gospodarki, Spraw Wewnętrznych, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Środowiska). W projekcie przewiduje się ułatwienia w dostępie do wykonywania 101 zawodów (m. in. strażaka, muzealnika, konserwatora zabytków, rzeczownika patentowego, geologa, czy górnik), nowelizuje 18 ustaw (tekst normatywny, uzasadnienie i Ocena Skutków Regulacji wraz z załącznikami liczą prawie 700 stron), obejmuje grupy zawodowe liczące około 100 tysięcy osób, a w ramach konsultacji społecznych projekt przekazany został do blisko 300 podmiotów.

GENEZA REFORMY

W jaki sposób doszło do realizacji tak śmiałej reformy?

Polska z liczbą 368 zawodów była jeszcze w 2011 r. krajem o najwyższym

wskaźniku zawodów regulowanych w Unii Europejskiej. Deregulacja dostępu do zawodów stała się jednym z priorytetów rządu Donalda Tuska, co znalazło odzwierciedlenie w exposé z 18 listopada 2011 roku. Realizację reformy deregulacyjnej Prezes Rady Ministrów powierzył ówczesnemu Ministrowi Sprawiedliwości, który wchodził do Rządu z jasno określonymi celami w tym zakresie. Minister Sprawiedliwości chciał ułatwienia dostępu do wykonywania zawodów regulowanych szerokiemu gronu młodych ludzi wchodzącym na rynek pracy. Ponadto Minister zakładał, że efektem deregulacji będzie również obniżenie cen usług świadczonych przez przedstawicieli zawodów regulowanych przy zachowaniu ich jakości na porównywalnym poziomie. Ale w realizacji reformy zostali zaangażowani praktycznie wszyscy konstytucyjni ministrowie, zwłaszcza, że większości z nich podlegają jakieś zawody regulowane. Polityczna akceptacja reformy miała w tym przypadku olbrzymie znaczenie, bowiem jej przeprowadzenie wymagało przełamania oporów większości grup zawodowych zorganizowanych w silnych samorządach zawodowych, czy też ogólnokrajowych stowarzyszeniach, których reprezentanci nierzadko zasiadają w ławach poselskich, czy senatorskich.

Punkt wyjścia do opracowania koncepcji deregulacji zawodów stanowiła analiza raportu Fundacji Republikańskiej *Zawody regulowane. Aktualny stan prawny i propozycje zmian z 2011 r.* oraz dokument rządowy autorstwa Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego *Regulowane zawody i działalności w Rzeczypospolitej Polskiej. Opis wymagań kwalifikacyjnych*. Zarówno jeden jak i drugi dokument, bez względu na różne intencje, którymi kierowali się autorzy przy ich opracowaniu, potwierdzał fakt, że w polskim systemie prawnym istnieją bariery normatywne w dostępie do wykonywania bardzo wielu zawodów.

WYBÓR ZAWODÓW DO DEREGULACJI

By reforma objęła możliwie dużą liczbę zawodów regulowanych, jej pomysłodawcy postanowili wyselekcjonować te zawody, które nie mogą być zderegulowane. Postawiono więc pytanie: regulacja jakich zawodów i w jakim zakresie jest uzasadniona z punktu widzenia interesu publicznego?

Przepisy regulujące wykonywanie i dostęp do poszczególnych zawodów zostały ocenione z perspektywy następujących norm konstytucyjnych:

- art. 22, który stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny;
- art. 65 ust. 1, który gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy;
- art. 31 ust. 3, (stanowiący przeciwwagę dla powyżej wymienionych), który wprowadza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (wynikających również z art. 22 i 65 ust. 1), gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Analiza przepisów dotyczących poszczególnych zawodów regulowanych pod kątem wskazanych norm konstytucyjnych pozwoliła zidentyfikować zbyt restrykcyjny poziom regulacji w przypadku ok. 250 zawodów i specjalności. Jednocześnie z analizy tej wynikała konieczność ograniczenia zakresu deregulacji w stosunku do zawodów zaufania publicznego, zawodów związanych z ochroną życia i zdrowia lub bezpieczeństwem publicznym.

Jak już zostało nadmienione, reforma deregulacyjna, jako priorytet rządu, miała akceptację jego członków, co pozwoliło w sposób bardzo sprawny przeprowadzić projekty przez poszczególne etapy rządowej procedury legislacyjnej. Ale na szczególne wyróżnienie zasługuje zaangażowanie ministrów w pierwszej fazie reformy, czyli na etapie identyfikacji zawodów, które miały podlegać deregulacji. Ministrowie zostali poproszeni o uzasadnienie konieczności regulacji zawodów należących do tych działów administracji, którymi kierują, a w przypadku stwierdzenia potrzeby regulacji zawodu – o określenie odpowiedniego poziomu tej regulacji. Tak wstępnie zakwalifikowane do reformy zawody zostały poddane ponownej analizie w trakcie konferencji uzgodnieniowych z przedstawicielami wszystkich zainteresowanych resortów. Tam też ostatecznie wytypowano listę zawodów do: dereglamentacji (całkowite uwolnienie od wymogów), połączenia (kilka dotychczas odrębnych zawodów łączy się w jeden zawód) oraz deregulacji (rezygnacja z części wymogów).

Takie podejście ilustrowało istotne przesunięcie akcentów całego procesu deregulacyjnego – z osiągnięcia celu zdefiniowanego jako zmniejszenie liczby zawodów wymienionych na liście zawodów regulowanych, na eliminację nie-

uzasadnionych przeszkód w dostępie do wskazanych zawodów. Sama liczba zawodów nie jest bowiem najlepszym miernikiem stopnia regulacji zawodów, ze względu na różne podejście państw członkowskich Unii Europejskiej.

INNOWACYJNY MODEL TWORZENIA PRAWA

Dopiero tak przygotowana koncepcja reformy dała podstawy do rozpoczęcia prac legislacyjnych. Podjęto decyzję, aby prace legislacyjne były podzielone na 3 projekty ustaw. Kryteria wyboru zawodów do poszczególnych transz wynikały:

- ze złożoności regulacji;
- stopnia zaawansowania analiz nad daną profesją w poszczególnych ministerstwach;
- z łatwości uzyskania wpływu na rynek pracy;
- ze związanym z zawodem oczekiwaniem społecznym.

Następnie przystąpiono do przygotowania konkretnych propozycji legislacyjnych. Ze względu na specyfikę każdego zawodu szczegółowe rozwiązania deregulacyjne były projektowane indywidualnie dla każdego z nich. W trakcie późniejszych prac nad reformą zidentyfikowano jednak kilka problemów o charakterze horyzontalnym, takich jak podwójne egzaminowanie, podwójny nadzór, czy implementacja prawa unijnego na poziomie wyższym niż niezbędne minimum (tzw. *gold plating*). W tych przypadkach możliwe było stosowanie rozwiązań zgodnie z opracowanym wzorcem.

Podczas procesu tworzenia ustaw deregulacyjnych została „złamana”, krytykowana w doktrynie, ale typowa dla rządowego procesu legislacyjnego, zasada resortowości tworzonego prawa. Przygotowane rozwiązania legislacyjne nie realizowały bowiem interesów poszczególnych resortów, a niejednokrotnie były z tymi interesami sprzeczne, ale rozwiązywały dobrze zidentyfikowany problem ogólnospołeczny, wykraczający poza właściwość pojedynczego resortu. To z kolei wpłynęło na wypracowanie nowego stylu współpracy między ministerstwami. Minister Sprawiedliwości powołał bowiem zespół zadaniowy w ramach nowo utworzonego Departamentu Strategii i Deregulacji i wyposażył go w kompetencje do koordynowania prac legislacyjnych na każdym ich etapie, a co za tym idzie także do współdziałania z innymi zainteresowanymi ministerstwami. Zespół zadaniowy zastąpił więc tradycyjnie powoływany (za-

rządzeniem Prezesa Rady Ministrów) w takich przypadkach Zespół Międzyresortowy.

Wyposażenie zespołu zadaniowego w niezbędne kompetencje potrzebne do realizacji powierzonego zadania i powołanie do jego składu pracowników kreatywnych, dyspozycyjnych, z odpowiednią wiedzą oraz doświadczeniem zawodowym gwarantowało przygotowanie projektów na odpowiednio wysokim poziomie merytorycznym i legislacyjnym. W zespole zadaniowym obowiązywał, zaczerpnięty z sektora komercyjnego, oparty na zarządzaniu efektami, kreatywny model pracy. W miejsce typowo biurokratycznego modelu, gdzie wszelkie wątpliwości są rozstrzygane w formie pisemnej, wprowadzono zasadę roboczych spotkań z zainteresowanymi instytucjami, w czasie których wypracowywano wspólne stanowiska. Biurokrację ograniczono do niezbędnego minimum, a większość korespondencji miała charakter nieformalny. Taka organizacja pracy spowodowała, że proces legislacyjny ustaw deregulacyjnych miał bardzo sprawny przebieg.

KONSULTACJE PUBLICZNE REFORMY

Bardzo istotny wpływ na przebieg reformy deregulacyjnej miały także publiczne konsultacje projektów ustaw. W związku z tym, że reforma deregulacyjna stanowiła jeden z filarów programu politycznego Ministra Sprawiedliwości, była ona prezentowana w mediach przez samego Ministra, jak i jego współpracowników, ale też kontestowana przez różne środowiska zawodowe. Publiczna dyskusja o reformie przyczyniła się do wzrostu wiedzy społeczeństwa o tym przedsięwzięciu. Obywatele czuli, że proponowane zmiany faktycznie wpłyną na ich sytuację zawodową. To olbrzymie zainteresowanie projektem spowodowało, że podjęto decyzję o przeprowadzeniu możliwie najszerzych formalnych konsultacji publicznych. Projektodawcom zależało na zebraniu jak największej liczby opinii, które mogłyby posłużyć do poprawy przedłożonego projektu. Głos w konsultacjach zabierali przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, prezesi sądów, samorządów zawodowych, gospodarczych, związków zawodowych, stowarzyszeń i organizacji zawodowych oraz innych instytucji związanych z dziedziną objętą projektowanymi zmianami. Tabela z zestawienia zgłoszonych przez konsultantów publicznych uwag i postulatów dla III transz liczą łącznie 850 stron. Stanowią one załączniki do OSR i były upublicz-

nione na wszystkich kolejnych etapach prac legislacyjnych. O zainteresowaniu reformą świadczy również liczba kilkudziesięciu tysięcy wejść na internetową stronę Ministerstwa Sprawiedliwości, na której umieszczano teksty kolejnych transz deregulacyjnych.

ZNACZENIE OCENY SKUTKÓW REGULACJI

Kolejną cechą wyróżniającą deregulację na tle typowego procesu legislacyjnego jest zaangażowanie analityków – autorów ocen skutków regulacji (OSR) – w tworzenie i prowadzenie projektu. OSR zostały wprowadzone do polskiego procesu legislacyjnego już w 2001 r, jako jeden z kluczowych elementów polityki „lepszego stanowienia prawa”. Praktyka ich stosowania była jednak odległa od zakładanych ideałów – OSR opracowywali legislatorzy niedysponujący przygotowaniem ekonomicznym i statystycznym oraz koniecznymi danymi i czasem. W przypadku ustaw deregulacyjnych, analitycy odpowiedzialni za OSR współpracowali w zespole zadaniowym razem z legislatorami przygotowującymi projekty ustaw od samego początku. OSR koncentrowała się na przytoczeniu kluczowych argumentów na rzecz deregulacji dostępu do zawodów, płynących z literatury ekonomicznej. Wskazywała także, że reforma nie stanowi zagrożenia dla budżetu państwa. OSR zawierała ponadto omówienie poszczególnych zawodów w formie tabel zestawiających dotychczasowe i proponowane wymogi, jakie muszą spełnić osoby zainteresowane wykonywaniem poszczególnych zawodów. Tabelę uzupełniała informacja, z jakimi korzyściami (z perspektywy kandydatów) wiążą się proponowane zmiany. Tym samym, OSR stała się zwięzłym i czytelnym dla osób nieznających specyfiki poszczególnych nowelizowanych ustaw przewodnikiem po proponowanych zmianach. Po raz pierwszy pojawił się także rozbudowany załącznik prezentujący porównanie rozwiązań stosowanych w różnych krajach dotyczący regulacji wybranych zawodów – stanowiący istotny argument pozwalający wskazać bezzasadnie wyśrubowane wymogi. OSR zawierała kompleksowe dane obrazujące obecną sytuację na deregulowanych rynkach – liczbę osób uprawnionych do wykonywania poszczególnych zawodów, liczbę osób przystępujących do egzaminów zawodowych, czy ich zdawalność. Tak szczegółowa analiza nie byłaby oczywiście możliwa bez pomocy właściwych resortów.

CZYNNIKI DECYDUJĄCE O POWODZENIU REFORMY

Przedstawione informacje odzwierciedlają skalę reformy przeprowadzonej przez rząd polski. Jest to reforma systemowa polegająca nie tylko na wyeliminowaniu z systemu prawa zbędnych barier i ograniczeń w dostępie do już istniejących zawodów regulowanych, ale także zmiana spojrzenia na dopiero projektowane regulacje w tym zakresie. Powstające akty normatywne oceniane są pod kątem zgodności z wymogami deregulacji. Ponadto pojęcie „deregulacja” stało się powszechne w języku polityków, mediów, urzędników, ale co najważniejsze, weszło ono do słownika Polaków.

Pozwólcie Państwo, że na zakończenie podzielę się moją refleksją na temat czynników decydujących o tym, że reforma zawodów regulowanych w Polsce powiodła się.

- Reforma wynikała z programu politycznego Rady Ministrów, zawartego w exposé premiera.
- Minister, któremu powierzono realizację reformy, miał sprecyzowany cel reformy i przygotowaną całościową jej koncepcję zanim jeszcze formalnie objął swój urząd.
- Reforma uzyskała akceptację zarówno członków Rady Ministrów, polityków rządzącej koalicji, jak i przychylność wielu członków największych partii opozycyjnych.
- Służyła bezpośrednio obywatelom.
- Cel reformy został odpowiednio wyjaśniony w mediach zarówno przez polityków jak i ekspertów.
- Jej realizacja została powierzona małemu interdyscyplinarnemu zespołowi zadaniowemu (legislatorów i analityków) opartemu na kreatywnym modelu pracy i aktywnym zarządzaniu efektami od początku do samego końca procesu legislacyjnego.

PRACE LEGISLACYJNE NAD USTAWAMI DEREGULACYJNYMI ZAGADNIENIA WYBRANE

Legislative work based on deregulation laws. Selected issues.

Marcin Mazuryk

Ministerstwo Sprawiedliwości

The main topic of the article is the analysis of certain administrative and legal issues that the Ministry of Justice had to confront in the legislative process of deregulation acts. The author focuses on the unique characteristics of draft deregulation acts derived from their interdisciplinary profile and wide impact on numerous professional activities: from a few dozens to more than a hundred. The analysis gives inside into the legislative procedure as well as the public consultation process which generated almost unprecedented public interest and participation in the law making process.

Keywords: legislation, public law, deregulation process, public administration
Przedmiotem niniejszego artykułu jest przybliżenie zagadnień administracyjnych i prawnych, jakie pojawiły się w trakcie prac legislacyjnych nad ustawami deregulacyjnymi prowadzonymi w Ministerstwie Sprawiedliwości. Autor przedstawia unikalność przygotowanych ustaw z uwagi na ich interdyscyplinarność i przekrojowy charakter obejmujący od kilkudziesięciu do stu kilku zawodów. W niniejszym opracowaniu opisano tryb prac legislacyjnych oraz bardzo szeroki, wręcz bezprecedensowy, sposób upublicznienia procesu tworzenia prawa w ramach reformy deregulacyjnej.

Już na wstępie trzeba powiedzieć, że proces tworzenia ustaw deregulacyjnych nie był klasycznym procesem legislacyjnym. Problematyka dostępu do zawodów wykraczała bowiem poza działy administracji rządowej związane stricte z resortem sprawiedliwości. Warto zatem wskazać, że zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹, dział sprawiedliwość obejmuje sprawy: 1) sądownictwa; 2) prokuratury, notariatu, adwokatury i radców prawnych, w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych; 3) wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy oraz sprawy pomocy postpenitencjarnej; 4) tłumaczy przysięgłych.

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 743, z późn. zm.

Zadanie ułatwienia dostępu do wykonywania zawodów, poprzez dokonanie zmian w obowiązującym porządku prawnym, zostało powierzone Ministrowi Sprawiedliwości na mocy umocowania politycznego wynikającego z tzw. drugiego expose Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska². Wystąpienie programowe Prezesa Rady Ministrów, jako najważniejsze zadania dla Ministra Sprawiedliwości wskazywało usprawnienie pracy sądów i deregulację. O ile to pierwsze zadanie siłą rzeczy wydawało się naturalnie związane z wymiarem sprawiedliwości, o tyle deregulacja dostępu do zawodów jedynie fragmentarycznie, tj. w zakresie zawodów prawniczych, pozostawała we władztwie Ministra Sprawiedliwości. Bardzo symptomatyczna była wypowiedź Prezesa Rady Ministrów o Ministrze Sprawiedliwości w swoim drugim rządzie: „Wobec Jarosława Gowina mam bardzo precyzyjne oczekiwania. Starał się je realizować, ale z pozycji, która nie dawała mu większych szans. On ma w sobie gigantyczny zapal, taką determinację, "pozytywną szajbę", jeśli chodzi o deregulację” – powiedział na konferencji prasowej Tusk³. Proces prawotwórczy jest procesem politycznym, bowiem to politycy decydują, co i w jaki sposób należy regulować. Mający poparcie polityczne Minister Sprawiedliwości został zatem koordynatorem procesu legislacyjnego w zakresie deregulacji dostępu do zawodów, który, patrząc bardziej schematycznie na kompetencje poszczególnych ministrów w rządzie, powinien być realizowany raczej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁴ albo przez Rządowe Centrum Legislacji, jako koordynatora działalności legislacyjnej Rady Ministrów⁵. Oczywiście rola RCL-u, jako państwowej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za opracowywanie i koordynowanie rządowych projektów ustaw, nie została całkowicie w rządowym procesie prawotwórczym wyłączona, ale w przypadku ustaw deregulacyjnych uległa zasadniczemu ograniczeniu.

Podczas procesu tworzenia ustaw deregulacyjnych została „złamana”, jakże krytykowana w doktrynie ale typowa dla rządowego procesu legislacyjnego, zasada silosowości czy resortowości tworzenia prawa. W praktyce skutkuje to tym, że każde ministerstwo, tworząc przepisy, nie kieruje się potrzebą rozwią-

² Expose zostało ogłoszone w dniu 18.11.2011 r.

³ <http://fakty.interia.pl/raport-nowy-rzad-donald-tuska-opinie/news-tusk-gowin-ma-pozytywna-szajbe,nId,908477>, info z dnia 17.11.2011 r.

⁴ Ustawa działowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 wskazuje, że dział praca obejmuje sprawy zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, stosunków pracy i warunków pracy.

⁵ Zob. art. 14b ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów Dz. U z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.

zywania społecznie doniosłych ogólnopolskich problemów, a jedynie wąskim zakresem zadań wynikającym z przypisanego danemu ministrowi „poletka” administracyjnego. Minister Sprawiedliwości wykazał się sprawnością organizacyjną i koncepcyjną, co doprowadziło w krótkim czasie do przygotowania trzech projektów ustaw, z których dwie ustawy już weszły w życie.

Minister Sprawiedliwości, aby sprawnie i terminowo zrealizować powierzone zadanie, tzw. reformę deregulacyjną, które stało się jednym z priorytetów rządu, z dniem 1 marca 2012 r. powołał w ramach podległego mu urzędu Departament Strategii i Deregulacji. Do jego zadań należało:

- podejmowanie działań służących ograniczeniu zakresu spraw regulowanych przepisami prawa oraz uproszczeniu obowiązujących regulacji prawnych, a także koordynowanie inicjatyw innych ministerstw w tym zakresie, w tym współpraca z Pełnomocnikiem Rządu do spraw deregulacji gospodarczych;
- organizowanie i prowadzenie prac związanych z dokonywaniem w toku prac legislacyjnych oceny skutków regulacji, w tym z przygotowywaniem testów regulacyjnych;
- analizowanie i opiniowanie wniosków o podjęcie prac legislacyjnych oraz projektów kierowanych do konsultacji społecznych lub uzgodnień międzyresortowych w zakresie skuteczności, efektywności i proporcjonalności proponowanych rozwiązań;
- współdziałanie z Departamentem Prawa Karnego i Departamentem Prawa Cywilnego w zakresie przedstawiania stanowiska Ministra Sprawiedliwości w toku prac legislacyjnych prowadzonych z udziałem Rządowego Centrum Legislacji oraz w komisjach sejmowych i senackich⁶.

Punktem wyjścia do podjęcia prac legislacyjnych w zakresie deregulacji zawodów była analiza raportu Fundacji Republikańskiej – *Zawody regulowane. Aktualny stan prawny i propozycje zmian z 2011 r.*⁷ oraz dokumentu rządowego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego – *Regulowane zawody i działalności w Rzeczypospolitej Polskiej. Opis wymagań kwalifikacyjnych*⁸. W pierwszym z ww. dokumentów wskazano, iż w Polsce liczba zawodów regulowanych

⁶ Załącznik do zarządzenia Nr 24/12/BDG Ministra Sprawiedliwości z dnia 29.02.2012 r.

⁷ <http://cafr.pl/wp-content/blogs.dir/4/files/filebase/Raport/2011.09%20Zawody%20regulowane%20aktualny%20stan%20prawny%20i%20propozycje%20zmian.pdf>, info z dnia 26.09.2014 r.

⁸ http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/2fc90959252ab275bd526f0254718d89.pdf, informacja z dnia 27.09.2014 r.

wynosi 380, natomiast w dokumencie rządowym wymieniona została liczba 334 zawodów, co wiązało się z odmienną niż unijna klasyfikacją specjalności lekarskich i stanowisk w ramach zawodu lekarza. Zarówno jeden jak i drugi dokument, bez względu na różne intencje, którymi kierowali się autorzy przy ich opracowaniu, potwierdzał fakt, iż w polskim systemie prawnym niezaprzeczalnie istnieją bariery normatywne w dostępie do wykonywania niektórych zawodów. Polska w zestawieniu z innymi państwami UE wypadła jako państwo z nadmiernymi regulacjami określającymi kryteria formalne dostępu do wykonywania niektórych zawodów. W dostępie do zawodów regulowanych przed kandydatami do pracy stawiane były bowiem różne wymogi formalne, które w ujęciu społecznym postrzegane były jako zbędne bariery. Wśród nich przykładowo można wymienić wymóg profilowego wykształcenia, obowiązek zdania egzaminu państwowego, czy też wykazania się odpowiednio długim doświadczeniem zawodowym. Stopień ingerencji w regulacje dotyczące poszczególnych zawodów został uzależniony od przesłanek ograniczenia dostępu do danego zawodu. Takimi przesłankami mogły być: bezpieczeństwo odbiorców usług zawodów związanych z funkcją publiczną, fakt, iż zawód ma charakter zawodu zaufania publicznego, ochrona życia i zdrowia usługobiorców, bezpieczeństwo publiczne oraz konieczność weryfikacji zdolności posługiwania się specjalistyczną wiedzą.

Pojęcie zawodu regulowanego definiowane jest w prawie unijnym, jako działalność zawodowa lub zespół takich działalności, których podjęcie, wykonywanie lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga bezpośrednio lub pośrednio posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych ujętych w przepisach prawa⁹. W polskim porządku prawnym żadna ustawa nie wymienia wprost definicji zawodu regulowanego, stąd wynika potrzeba odwołania się wprost do ustawy zasadniczej i poglądów przedstawicieli nauki. Wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy wynika z art. 65 Konstytucji, przy czym te wolności i prawa nie mają charakteru absolutnego. Trybu-

⁹ Art. 3 ust. 1 dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Wedle nomenklatury unijnej zawody regulowane dzielą się na zawody systemu ogólnego i zawody sektorowe. Te pierwsze to zawody, które mogą być reglamentowane poprzez procedurę wstępnego sprawdzania kwalifikacji przez państwo przyjmujące w procesie uznawania takich kwalifikacji w przeciwieństwie do tych drugich uznawanych automatycznie na podstawie spełnionych minimów określonych w prawie unijnym. Do zawodów sektorowych należą: adwokat, radca prawny, lekarz weterynarii, lekarz, lekarz dentysta, farmaceuta, pielęgniarka, położna, architekt.

nał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 33/98), wskazał, iż w art. 65 Konstytucji zakodowane są „trzy rodzaje praw pozostających w funkcjonalnym związku: prawo do wyboru i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy, prawo do ochrony przed pracą przymusową¹⁰. Z kolei w innym wyroku TK stanął na stanowisku, że prawo ograniczenia wolności i praw wynikających z art. 65 Konstytucji nie oznacza nieograniczonej swobody w tym zakresie. Do ustawodawcy należy wyraźne określenie przesłanek, od spełnienia których zależy wykonywanie danego zawodu. Ustawodawca nie może być w tym zakresie arbitralny, ale jest zobowiązany również do uwzględniania interesu danych podmiotów¹¹. Istotne wsparcie procesu deregulacji wyraziła także działająca przy Prezesie Rady Ministrów Rada Legislacyjna. Stwierdziła ona, iż „Stan polskiego ustawodawstwa, zwłaszcza ilość zawodów regulowanych zasługuje na krytykę. Unormowania te mają bardzo istotny wpływ na sytuację gospodarczą Rzeczypospolitej oraz oddziałują na realizację wielu praw i wolności konstytucyjnych. Katalog zawodów regulowanych oraz dotychczasowa tendencja ustawodawcy do nadregulacji w tym zakresie nie są obojętne, zwłaszcza w zakresie art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 17 ust. 1 Konstytucji”¹².

Celem ustaw przygotowanych i koordynowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości w ramach reformy ograniczającej bariery dostępu do wykonywania zawodów była deregulacja i dereglamentacja. Pierwsza z nich zakładała redukcję ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód, z jednoczesnym pozostawieniem go w katalogu zawodów regulowanych (dotyczyła zawodów zaufania publicznego). Druga zaś polegała na wyłączeniu określonego zawodu z katalogu zawodów regulowanych. Dotyczyła zawodów, w odniesieniu do których brak było przesłanek do dalszej interwencji państwa w danym segmencie rynku pracy¹³. Stopień ingerencji w regulacje dotyczące poszczególnych zawodów ustawodawca uzależnił od istnienia przesłanek ograniczenia dostępu do zawodu. Takimi przesłankami są: bezpieczeństwo odbiorców usług zawodów związanych z funkcją publicz-

¹⁰ K. Sobczak, *Gospodarka w ujęciu konstytucyjnym* PUG 12/1997 s. 69 i n.

¹¹ Wyrok TK z 19.03.2001 r. sygn. akt K 33/00.

¹² Zob. Pismo znak RL-0303-11/12 z dnia 28.06.2012 r. Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Legislacyjnej – Opinia o projekcie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów s. 1.

¹³ Opinia o ustawie o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 344) Kancelaria Sejmu, Biuro Legislacyjne 7.05.2013 r.

ną, fakt, iż zawód ma charakter zawodu zaufania publicznego, ochrona życia i zdrowia usługobiorców innych osób, bezpieczeństwo publiczne oraz konieczność weryfikacji zdolności posługiwania się specjalistyczną wiedzą.

Podjęcie prac legislacyjnych w MS wiązało się dla kadry urzędniczej z koniecznością pozyskania interdyscyplinarnej wiedzy merytorycznej, niezbędnej do ustalenia katalogu zawodów pozostających w zakresie właściwości innych ministrów. Wiązało się to z koniecznością podjęcia nowatorskich działań ukierunkowanych na pozyskanie stosownej wiedzy z innych ministerstw, a także zaowocowało koordynacją działań koncepcyjnych i legislacyjnych ukierunkowanych na deregulację. Zorganizowane w Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Popowie z przedstawicielami ministerstw dwie robocze konferencje pozwoliły przeprowadzić merytoryczną dyskusję i ustalić katalog zawodów, które w konsekwencji dalszych prac: 1) ulegną połączeniu, 2) według przedstawicieli administracji rządowej nie mogą podlegać deregulacji, 3) będą całkowicie zderegulowane, 4) będą poddane deregulacji częściowej. Tym samym urzędnicy z MS uzyskali informacje, jakiego rodzaju zabiegi legislacyjne należy podjąć, aby stopniowo zmniejszać liczbę zawodów regulowanych w Polsce. Pojawił się jednak dylemat, czy zmiany o charakterze normatywnym powinny być przeprowadzone jako jedna ustawa nowelizująca, czy tzw. pakiet ustaw deregulacyjnych. Każde z tych rozwiązań miało swoje plusy i minusy. Pierwszy model umożliwiałby kompleksowe przeprowadzenie reformy, przy czym, z uwagi na zróżnicowany i skomplikowany charakter projektu aktu normatywnego, prace wewnątrzresortowe mogłyby trwać zbyt długo, co naraziłoby realizowaną reformę na krytykę i brak widocznych efektów. Z kolei podzielenie całego procesu deregulacji na transze, gwarantowało szybkość prac koncepcyjnych i legislacyjnych, ale narażało projekty ustaw na zarzuty zróżnicowania tematycznego, chaosu merytorycznego i niespójności legislacyjnej. Finalnie kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości podjęło decyzję, aby prace legislacyjne były wielowątkowe, co pozwoliło dokonać gradacji i priorytetyzacji zawodów poddanych procesowi deregulacji. Z perspektywy czasu należy ocenić taką decyzję za słuszną, bowiem w trakcie prac okazało się, że do każdego z trzech projektów ustaw deregulacyjnych należy opracować i skierować razem z projektem ustawy na posiedzenie Rady Ministrów po kilkadziesiąt projek-

tów rozporządzeń¹⁴, które także wymagały przedyskutowania i „obróbki”. Zasadne były także obawy, że procedowanie jedynie nad pewnymi kategoriami zawodów (np. prawniczych, czy tzw. okołomedycznych) bez ujmowania ich w kompleksowe projekty ustaw skutkowałoby paraliżem legislacyjnym z uwagi na krytykę i opór samorządów zawodowych oraz reprezentujących je stowarzyszeń. Z całą stanowczością zostało to wyrażone przez te kręgi quasi lobbyistyczne w trakcie prac roboczych w ministerstwie, szeroko przeprowadzonych konsultacji publicznych, jak i w trakcie prac sejmowych. Pomimo podzielenia materii deregulacyjnej na transze, objętość ustaw sprawiała problemy natury proceduralnej. Jak wynika bowiem z opinii Rady Legislacyjnej do I transzy deregulacyjnej¹⁵ „biorąc pod uwagę także obszerność przygotowywanego projektu oraz propozycję zmieniania kilkudziesięciu ustaw – RL zastosowała kryterium przedmiotowe i omówiła najważniejsze problemy wynikające ze zmian poszczególnych aktów prawnych”. Podsumowując proces legislacyjny na etapie rządowym, można stwierdzić, że miał on nowatorski, ale i bardzo sprawny przebieg. Pomimo braku właściwej wiedzy systemowej i instytucjonalnej do tworzenia i przeprowadzania tego typu „przekrojowych” projektów normatywnych w resorcie sprawiedliwości, a także wątpliwości w urzędniczych kręgach administracji rządowej, czy tak sformalizowany i „skostniały” urząd podoła tak istotnemu politycznemu zadaniu, w krótkim czasie udało się zamknąć prace poprzez przyjęcie przez Radę Ministrów trzech projektów ustaw¹⁶. Nie bez znaczenia było tu zaangażowanie pracowników nowo utworzonego Departamentu Strategii i Deregulacji oraz przyjęcie zaczerpniętego z sektora komercyjnego, opartego na zarządzaniu efektami, kreatywnego modelu pracy.

Po zakończeniu etapu prac rządowych projekty ustaw deregulacyjnych były systematycznie przekazywane Marszałkowi Sejmu celem dalszego nad nimi procedowania. Po wpłynięciu do Sejmu I transzy deregulacyjnej, parlament, działając na podstawie art. 19 regulaminu Sejmu RP¹⁷, uchwałą z dnia 9 listopada 2012 r. w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw deregulacyjnych, podjął decyzję o

¹⁴ W sumie do trzech transz ustaw deregulacyjnych opracowanych zostało 88 projektów rozporządzeń.

¹⁵ Zob. Pismo znak RL-0303-11/12 z dnia 28.06.2012 r. Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Legislacyjnej – Opinia o projekcie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów s. 1.

¹⁶ Poszczególne transze deregulacyjnych ustaw były przyjmowane kolejno: I – 25.09.2012 r., II – 25.06.2013 r., III – 11.03.2014 r.

¹⁷ M. P. z 2012, poz. 32, z późn. zm.

powołaniu Komisji Nadzwyczajnej. W jej skład weszło 26 posłów¹⁸. Następnie uchwałą z dnia 23 lipca 2013 r. Sejm RP zmienił nazwę komisji, tytułując ją Komisją Nadzwyczajną do spraw związanych z ograniczeniem biurokracji. Ta właśnie komisja, wyposażona w szerokie kompetencje merytoryczne, rozpatrywała dwie transze ustaw deregulujących dostęp do zawodów¹⁹, a zapewne jeszcze w tej kadencji zakończy procedowanie nad trzecią transzą deregulacyjną, tj. rządowym projektem ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu wykonywania do niektórych zawodów²⁰. Warto odnotować fakt, że w terminie od 9.11.2012 r. do 25.09.2014 r. komisja obradowała aż na 35 posiedzeniach, co potwierdza wagę rozpatrywanych przez nią projektów, ale także jej skuteczność skoro już dwie ustawy deregulacyjne weszły w życie.

Śledząc szczegółowo przebieg procesu legislacyjnego I transzy deregulacyjnej w parlamencie, należy podkreślić, że prace nad nią przebiegały w ekspresowym tempie. Wynikało to zarówno z faktu, iż rządowy projekt ustawy został dobrze dopracowany legislacyjnie, jak i z faktu, iż główne siły polityczne w parlamencie, widząc pozytywny społecznie odbiór deregulacji²¹, zasadniczo popierały przedstawione przez rząd zmiany w prawie. W konsekwencji tzw. I transza deregulacyjna (druk nr 806) wpłynęła 8.10.2012 r. do Sejmu, 19.04.2013 r. odbyło się nad nią głosowanie – 368 posłów było za przyjęciem, 59 przeciw, a tylko 1 wstrzymał się od głosu. Następnie, 16.05.2013 r., swoje stanowisko przedstawił Senat, 13.06.2013 r. Sejm przyjął część poprawek Senatu, a już w dniu 9.07.2013 r. Prezydent RP podpisał ustawę kończąc proces legislacyjny²². Ustawa ułatwiała dostęp do wykonywania zawodów prawniczych, medycznych i budowlanych.

Podobnie szybko uchwalona była II transza deregulacyjna (druk nr 1576), bo 4.04.2013 r. projekt ustawy wpłynął do Sejmu, 17.07.2013 r. odbyło się głosowanie, gdzie za ustawą opowiedziało się 252 posłów, 142 było przeciw, a 6

¹⁸ [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/857_u/\\$file/857_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/857_u/$file/857_u.pdf), info z dnia 28.09.2014 r.

¹⁹ Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806) oraz rządowy projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (druk nr 1576) <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=PROJUSTND&NrKadencji=7&KodKom=NDR>, info z dnia 30.09.2014 r.

²⁰ Druk nr 2331.

²¹ Z badań przeprowadzonych przez CBOS w lipcu 2012 r. wynikało, iż 65% ankietowanych popiera ułatwienie dostępu do niektórych spośród obecnie regulowanych w Polsce zawodów. Przeciwno deregulacji było jedynie 17% a 18% ankietowanych nie miało na ten temat zdania. Zob. informacja z dnia 1.10.2014 r. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_092_12.PDF.

²² Dz.U. 2013 poz. 829.

wstrzymało się. Zmianę stanowiska największej partii opozycyjnej w stosunku do projektu rządowego należy tłumaczyć nie krytycznym stosunkiem do projektowanych zmian prawnych, ale taktyką polityczną wynikającą ze zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego²³ oraz wyborów samorządowych²⁴. Prace w izbie wyższej parlamentu zakończyły się w ciągu 2 tygodni, a cały proces legislacyjny nad ustawą o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych został zwieńczony złożeniem przez Prezydenta RP podpisu na ustawie w dniu 30.05.2014 roku²⁵. Ustawa ta była drugim etapem otwierania dostępu do zawodów regulowanych, koncentrując się na zawodach związanych z rynkiem finansowym oraz zawodami technicznymi i transportowymi. Natomiast w trzeciej transzy deregulacyjnej znalazły się te zawody, które nie zostały ujęte w dwóch poprzednich pakietach. Obejmuje ona wybrane zawody górnicze i geologiczne, rolnicze oraz związane z szeroko pojętą kulturą.

Nie można także zarzucić, iż proces legislacyjny deregulacji był pozbawiony transparentności. Jako argument za przejrzystością należy wskazać, że jeszcze na etapie ministerialnym zapadła decyzja, iż konsultacje publiczne mają być przeprowadzone bardzo szeroko z wieloma, nawet jedynie potencjalnie zainteresowanymi podmiotami. Warto także podkreślić, że strona rządowa podjęła kroki w celu skutecznienia „polityki informacyjnej” zmierzającej do pełnego, obiektywnego poinformowania obywateli o tym, czego dotyczą projektowane zmiany związane z deregulacją zawodów. Stąd kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości organizowało liczne konferencje prasowe, udzielało wywiadów prasowych i telewizyjnych.

Pierwsza transza deregulacyjna (druk nr 806) była przedmiotem wysłuchania publicznego w Sejmie w dniu 10 listopada 2012 r., a lista osób zgłoszonych do udziału w wysłuchaniu publicznym wyniosła 100²⁶. Z kolei w Sejmie uchwałą z dnia 28 sierpnia 2013 r. Komisja Nadzwyczajna zgodnie z art. 70a regulaminu Sejmu zdecydowała o przeprowadzeniu przesłuchania publicznego w dniu 24 września 2013 r. dotyczącego rządowego projektu ustawy deregula-

²³ Wybory do PE odbyły się 25.05.2014 r.

²⁴ Data I tury wyborów samorządowych w Polsce została ustalona na dzień 16.11.2014 r.

²⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 768.

²⁶ http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=LISTA_ZGLOSZ&NrKadencji=7&NrDruku=806, informacja z dnia 3.10.2014 r.

cyjnej (druk nr 1576). Tym samym komisja wyszła naprzeciw oczekiwaniom 91 osób zgłoszonych do udziału w wysłuchaniu publicznym²⁷. Także trzecia tranza deregulacyjna (druk nr 2331) była poddana procedowaniu w trybie wysłuchania publicznego, co miało miejsce w dniu 24 czerwca 2014 r. Do udziału w wysłuchaniu publicznym zgłoszono 31 podmiotów²⁸. Można zatem stwierdzić, że przyjęte instrumenty służące upublicznieniu procesu legislacyjnego jakim była deregulacja, pozostawały adekwatne do skali społecznego zainteresowania.

Próbując natomiast dokonać klasyfikacji ustaw deregulacyjnych, to należy je określić jako specustawy wprowadzające istotne zmiany o charakterze systemowym. W praktyce polega to na nadaniu pewnej idei, czy koncepcji politycznej realnego wymiaru rzeczywistego i normatywnego. Tego typu ustawy zawsze wywołują reakcje wśród społeczeństwa zarówno pozytywne, o czym mogą świadczyć setki e-maili, telefonów i listów kierowanych od osób fizycznych do Ministra Sprawiedliwości, jak i negatywne, krytyczne pochodzące zazwyczaj od podmiotów zinstytucjonalizowanych.

W konkluzji należy stwierdzić, że reforma deregulacyjna obejmująca w sumie 246 zawodów²⁹, została przeprowadzona szybko, skutecznie i wbrew utartej praktyce administracyjnej. Jest jedną z nielicznych reform zrealizowanych w ciągu 25 lat, od obrad Okrągłego Stołu, która wywołała pozytywny wydźwięk społeczny wśród obywateli. Protesty i krytyka co do kierunku projektowanych zmian pochodziły głównie od podmiotów zinstytucjonalizowanych, które skuteczniej niż osoby fizyczne potrafiły do tej pory wpływać na kształt stanowionego prawa. Myślę, że proces deregulacji może być pewnym rozwiązaniem wzorcowym, godnym naśladowania, zarówno w zakresie zmian obowiązującego prawa, jak i skutecznego procesu koordynacji aparatu urzędniczego.

²⁷ http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=LISTA_ZGLOSZ&NrKadencji=7&NrDruku=1576, informacja z dnia 3.10.2014 r.

²⁸ http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=LISTA_ZGLOSZ&NrKadencji=7&NrDruku=2331, informacja z dnia 6.10.2014 r.

²⁹ Pierwsza ustawa deregulacyjna objęła zmiany w 51 zawodach, druga w 91 zawodach, a projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (druk nr 2331) obejmuje zmiany aż w 104 zawodach.

ROZDZIAŁ II
ZAWODY ZAUFANIA PUBLICZNEGO

DEREGULACJA ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO A BEZPIECZEŃSTWO GOSPODARCZE WYBRANE ZAGADNIENIA

Deregulation of professions of public trust and economic security Selected issues

Katarzyna Sakowska, Karolina Zapolska
Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa

Recently conducted deregulation provides the elimination of certain barriers in access to the professions of public trust. Adopted deregulation allows reduction or elimination of the current requirements so that the entry to the professions of public trust is simplified. The main purpose of this paper is to discuss changes made on the basis of public trust professions deregulation especially from the point of view of the existing national arrangements. In addition, authors will attempt to evaluate the changes in the context of the economic security in Poland.

Keywords: deregulation, economic security, profession of public trust

WPROWADZENIE

Bezpieczeństwo gospodarcze to jeden z podstawowych warunków bezpieczeństwa państwa, a utrzymanie bezpieczeństwa ekonomicznego jest obecnie jednym z podstawowych celów polityki wewnętrznej i zagranicznej państw. W literaturze wielokrotnie można spotkać się ze stanowiskiem podkreślającym wzrost znaczenia bezpieczeństwa gospodarczego. Stanowi ono bowiem rodzaj bezpieczeństwa, które odnosi się do wszystkich sfer życia społecznego i państwowego³⁰. Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera wykonywanie profesji mieszczącej się w kategorii zawodów zaufania publicznego, czyli wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych i wynikających z troski o realizację interesu publicznego.

Podstawowym zamierzeniem referatu jest prezentacja i omówienie kwestii bezpieczeństwa ekonomicznego w kontekście deregulacji części zawodów wchodzących w zakres zawodów zaufania publicznego. Dodatkowo zostanie

³⁰ M. Plecka, A. Rychły-Lipińska, Istota bezpieczeństwa ekonomicznego państwa – aspekty teoretyczne, [w:] A. Urbanek (red.), Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2013, s. 126.

podjęta próba oceny wprowadzonej regulacji, zwłaszcza przez pryzmat zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego.

W związku z powyższym, pracę podzielono na pięć części. Pierwsza część tekstu zawiera omówienie podstawowych założeń oraz istotę bezpieczeństwa gospodarczego. W kolejnej przeanalizowano pojęcie zawodu zaufania publicznego. Przedstawione w artykule zagadnienia zostały w syntetyczny sposób scharakteryzowane i opisane. Trzecia część artykułu omawia zmiany wprowadzone *Ustawą z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych ze szczególnym uwzględnieniem stanowiska przedstawicieli zawodów zaufania publicznego*. Wnioski sformułowano w części ostatniej, w której znalazło się podsumowanie niniejszych rozważań. Ze względu na konieczność limitowania wielkości niniejszego opracowania, zakres i szczegółowość analizy niektórych kwestii został ograniczony do najważniejszych zagadnień.

POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA GOSPODARCZEGO

Jednym z rodzajów bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze narodowym jak i międzynarodowym³¹, jest bezpieczeństwo gospodarcze, w doktrynie prawa często określane jako bezpieczeństwo ekonomiczne. Jest ono pojęciem niejednoznacznym, złożonym i wieloaspektowym³², którego rozumienie jest uwarunkowane szeregiem różnorodnych determinantów³³. Jako dynamiczny proces, podlega ciągłej ewolucji w zakresie nie tylko znaczeniowym, ale również podmiotowym i przedmiotowym³⁴. W związku z tym brak jest powszechnie akcep-

³¹ Obecnie w doktrynie wyróżnia się również inne rodzaje bezpieczeństwa m.in. bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekologiczne, społeczne, kulturowe, informacyjne itd.; A. Glen, Aksjologiczne i ontologiczne uwarunkowania badań bezpieczeństwa narodowego, [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2010, s. 20.

³² Bezpieczeństwo ekonomiczne może mieć charakter globalny, międzynarodowy, regionalny lub narodowy. Dodatkowo możliwe jest również wyodrębnienie w ramach bezpieczeństwa gospodarczego bezpieczeństwa rolnego i żywnościowego, przemysłowego, transportowego, surowcowego, energetycznego, finansowego, budżetowego, a także walutowego; I. Jaźwiński, *Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane aspekty*, *Przegląd Strategiczny* 2011, nr 1, s. 59; Patrz szerzej: K. M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 36-51.

³³ M. Perczyński, *Globalne uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego*, *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, Warszawa 1985, s. 95; Zob. też J. Sojka, E. Waloszczyk, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa w procesie globalizacji gospodarki*, [w:] M. Winiarski (red.), *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne t. 5*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 81-82.

³⁴ M. Pietraś, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa in statu nascendi*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 2/1997, s.51; Zob. też C. T. Szyjko, *Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa a kultura zarządzania zasobami ludzkimi w kryzysie*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie*, nr 89/2011, s. 147-148.

towanej definicji bezpieczeństwa gospodarczego.

Bezpieczeństwo ekonomiczne najczęściej definiowane jest jako „zdolność systemu gospodarczego państwa (grupy państw) do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego niezagrożony rozwój”³⁵. Inna definicja określa bezpieczeństwo gospodarcze państwa jako „względnie zrównoważony endo- i egzogeniczny stan funkcjonowania gospodarki narodowej, w którym występujące ryzyko zaburzeń równowagi utrzymane jest w wyznaczonych i akceptowalnych normach organizacyjno-prawnych oraz zasadach współżycia społecznego”³⁶. Natomiast Z. Stachowiak definiuje ten rodzaj bezpieczeństwa jako „taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania – poprzez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju – oraz zdolność do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych”³⁷. Można również spotkać utożsamianie bezpieczeństwa gospodarczego ze zdolnością „gospodarki do suwerennego przezwyciężania skutków wynikających z ekspansji napięć w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych”³⁸.

W literaturze przedmiotu można także znaleźć definicję przedstawiającą analizowany rodzaj bezpieczeństwa jako „nieinercjalny układ względnej równowagi prowadzenia w sposób swobodny oraz regulowany działalności zarobkowej, przy autonomii woli stron, konieczności utrzymania istniejącego wolumenu ryzyka poprzez zachowanie ograniczonego zaufania w relacjach ekonomiczno-prawnych pomiędzy umawiającymi się stronami, środowiskiem wewnętrznym oraz otoczeniem, w którym działa dany podmiot”³⁹. Co więcej,

³⁵ E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Politechnika Radomska, Radom 1996, s. 8; Zob. też K. Książkowski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Elipsa, Warszawa 2004.

³⁶ K. Raczkowski, *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, [w:] K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 81.

³⁷ Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] W. Stankiewicz (red.), *Ekonomika obrony*, AON, Warszawa 1994, s. 189.

³⁸ R. Zieliński, *Kierowanie gospodarką socjalistyczną w świetle teorii bezpieczeństwa ekonomicznego*, [w:] Z. Kołodziejak (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1986, s. 74.

³⁹ K. Raczkowski, *Współczesny model tetrarchii zarządzania a bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego*, [w:] K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia. Prawo. Zarządzanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 38.

część autorów stoi na stanowisku, iż bezpieczeństwo ekonomiczne „służy do określenia przedsięwzięć podejmowanych w płaszczyźnie gospodarczej, mających zapewnić względną swobodę kształtowania procesów gospodarczych zgodnie z interesami narodu (państwa)”⁴⁰.

Wiele istniejących definicji bezpieczeństwa gospodarczego akcentuje kwestie związane z harmonijnym i niezakłóconym rozwojem gospodarki, w którym występuje „utrzymanie podstawowych wskaźników rozwojowych oraz zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw”⁴¹. Zbliżone rozumienie prezentuje K. Żukrowska, według której bezpieczeństwo ekonomiczne w ujęciu makroekonomicznym „to stabilność zatrudnienia, niski poziom bezrobocia, przewidywalne perspektywy rozwoju gospodarki, charakteryzujące się płynnością finansową. W ujęciu mikroekonomicznym to wypłacalność gospodarstwa domowego lub przedsiębiorstwa. W obu przypadkach chodzi o możliwość równoważenia zobowiązań w stosunku do potrzeb w średnim okresie”⁴².

Konkludując, na potrzeby niniejszego opracowania pod pojęciem bezpieczeństwa gospodarczego będziemy rozumieć taki stan, w którym nie występują zagrożenia gospodarcze oraz możliwe jest względnie harmonijne i stabilne funkcjonowanie gospodarki.

POJĘCIE I ISTOTA ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO

W Polsce kwestie związane z zawodami zaufania publicznego dotychczas regulowały – art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴³ oraz szereg ustaw dotyczących konkretnych zawodów zaufania publicznego. Przywołany art. 17 Konstytucji w ustępie 1. stanowi, iż „w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicz-

⁴⁰ F. Majchrzak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne a teoria wojny gospodarczej*, [w:] Z. Kołodziejak (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1986, s. 46.

⁴¹ K. M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011, s. 28-32; K. Książkowski, K. Pronińska (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w ujęciu politologicznym. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012, s. 175-180.

⁴² K. Żukrowska, *Ekonomia jako sfera bezpieczeństwa państwa*, [w:] K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2013, s. 53- 54; K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, w:] K. Żukrowska, M. Grącik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 21.

⁴³ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*.

negu i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony⁴⁴. Konstytucja nie formułuje zatem definicji legalnej zawodu zaufania publicznego, a jedynie sygnalizuje ich występowanie⁴⁵. Co więcej, taka definicja nie funkcjonuje w całym polskim porządku prawnym. Warto jednocześnie zaznaczyć, że samo pojęcie jest charakterystyczne wyłącznie dla Polski i nie ma swoich odpowiedników w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej⁴⁶. Wobec tego pojawia się potrzeba odkodowania treści analizowanego terminu. W tym kontekście niezwykle istotną rolę odegrała doktryna prawa oraz działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2002 r. wskazał, iż zawód zaufania publicznego „to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, z czym wiąże się przyjmowanie informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi. Po drugie, wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy z charakterem wykształcenia

⁴⁴ W opinii TK art. 17 ust. 1 Konstytucji RP „precyzuje cel i granice sprawowanej "pieczy nad (...) wykonywaniem zawodów". Cel ten to przestrzeganie właściwej jakości - w sensie merytorycznym i prawnym - czynności składających się na "wykonywanie zawodów". Stan "docelowy" ustrojodawca konstytucyjny określił zwrotem: "należyte wykonywanie zawodu". Po wtóre, sformułowanie art. 17 ust. 1 wyznacza ramy i ukierunkowanie sprawowanej "pieczy". Ramy te determinuje "interes publiczny". Sprawowana piecza służyć winna - mocą postanowienia konstytucyjnego - ochronie tego interesu. Każde działanie samorządu zawodowego w zakresie "sprawowania pieczy" podlega konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowania na jego ochronę”, Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9.; Szerzej E. Tkaczuk, Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sejmowy” 6(107)/2011, s. 61 i nast.; P. Antkowiak, R. Kmiecik, K. Walkowiak, Samorząd gospodarczy i zawody w systemie politycznym Polski, Warszawa 2012, s. 272 i nast.; H. Zięba-Załuca, Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP, Monitor Prawniczy 2005, nr 10, s. 493.

⁴⁵ M. Kulesza, Zawód zaufania publicznego, [w:] Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współdziałaniu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r., Warszawa 2002, s. 149 – 150.

⁴⁶ P. Antkowiak, Polskie i europejskie standardy wykonywania wolnych zawodów, „Przegląd Politologiczny”, Nr 1/2013, s. 135.; Por. K. Wojtczak, Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej, [w:] Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu, Warszawa 2002, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, s. 40-41.

wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacji)”⁴⁷. Co więcej TK podkreślił, iż „spełnienie wysokich wymagań stawianych przez ustawodawcę osobom wykonującym zawód zaufania publicznego jest uzasadnione tym, iż powierzone są im zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zasad państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki”. Podobne stanowisko można znaleźć w literaturze przedmiotu. B. Banaszak podkreśla, iż cechą charakterystyczną zawodów zaufania publicznego jest wykonywanie ich dla zaspokojenia interesu publicznego⁴⁸. Trybunał wielokrotnie podkreślał, iż wykonywanie zawodu zaufania publicznego „wymaga wysokich kwalifikacji i wiąże się z dużą odpowiedzialnością społeczną”⁴⁹. Od zawodów kwalifikowanych jako zawody zaufania publicznego społeczeństwo oczekuje bowiem spełnienia wymogu „posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych, zwykle ukończenia wyższych studiów oraz odbycia dalszych szkoleń (aplikacja, specjalizacja)”⁵⁰.

Powyższe rozważania Trybunał Konstytucyjny uzupełnił w wyroku z 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05 stwierdzeniem, iż analizowane w niniejszej pracy zawody „wykonywane są – zgodnie z ich konstytucyjnym określeniem – w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy realne zaufanie publiczne. Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu. W odniesieniu do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego do istotnych wartości należy pełne i integralne respektowanie prawa, w tym zwłaszcza – przestrzeganie wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania”. W przytoczonym wyroku TK dodatkowo wskazał cechy zawodów zaufania publicznego. Wśród nich TK wymienia: „a) szczególną doniosłość prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania – istotnego z racji znaczenia, jaką dana dziedzina społecznej aktywności

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 roku, sygn. SK20/00, OTK ZU 2002/3A/poz. 29; Por. P. Sarnecki, Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja- Wybory-Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi, Warszawa 2000, Liber, s. 155.

⁴⁸ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 117.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU 2003/9A/poz. 97; Zob. też: Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK 2004/2A/529.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K. 37/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 86.

zawodowej odgrywa w społeczeństwie, oraz z racji konieczności zapewnienia ochrony gwarantowanych Konstytucją praw podmiotowych jednostki; b) powierzanie w warunkach wysokiego zaufania uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług; c) uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona; d) objęcia osób dysponujących taką tajemnicą – w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia – immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji; e) korzystanie ze świadczeń tych zawodów często w razie nastąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię); f) niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej; g) występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej oraz rękojmnia należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, gwarantowana z jednej strony przez wysokie bariery dostępu do wykonywania każdego z zawodów zaufania publicznego, obejmujące nie tylko wymóg ukończenia odpowiedniego szkolenia, lecz również reprezentowanie odpowiedniego poziomu etycznego, z drugiej – sprawowaną w interesie publicznym pieczęcią organów samorządu zawodowego⁵¹. Trybunał podsumował tym samym dorobek literatury przedmiotu w tym zakresie.

Profesje mieszczące się w kategorii zawodów zaufania publicznego wiążą się „ze świadczeniem określonych usług istotnych z punktu widzenia podstawowych dóbr jednostki – takich jak zdrowie, ochrona interesów majątkowych, dóbr osobistych i innych”⁵². Co więcej, w doktrynie prawa zauważa się, iż wyodrębnienie zawodów zaufania publicznego w ustawie zasadniczej „pozwala na ich bardziej restrykcyjną reglamentację, obowiązkowe zrzeszenie w samorządach zawodowych, które reprezentują osoby wykonujące tego rodzaju zawody i podejmują działania zmierzające do zapewnienia należytego wykonywania

⁵¹ Wyrok TK z 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05 OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72; Por. też J. Hausner, D. Długosz, Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego [w:] S. Legat, M. Lipińska (red.), Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP, 8 kwietnia 2002 r., Warszawa 2002, s. 119; M. Tabernacka, Pojęcie zawodu zaufania publicznego, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2663, s. 302; P. Sarnecki, Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2001, s. 75-76.

⁵² W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny, Warszawa 2009, s. 740.

tych zawodów, zawsze jednak podejmowanych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony⁵³.

Brak definicji legalnej zawodu zaufania publicznego w konsekwencji wiązał się z zaliczeniem do tej grupy profesji, w których ciężko dopatrywać cech wskazanych przez TK. Skutkowało to niezwykle różnorodnością i szerokim spectrum mieszczącej się w tej kategorii zawodów. Powstała zatem wątpliwość, czy wszystkie mieszczące się w tej kategorii zawody faktycznie spełniają przesłanki zawodów zaufania publicznego. Stąd też niezwykle trudne jest wskazanie w tym zakresie ogólnych wniosków i ocen. Wystarczy wspomnieć, iż dotychczas w polskim porządku prawnym funkcjonowało kilkanaście aktów prawnych odnoszących się do kwestii związanych z funkcjonowaniem zawodów zaufania publicznego. Należały do nich ustawy regulujące samorzady zawodowe: 1) reprezentujące zawody prawnicze i zawody związane z wykonywaniem prawa (samorząd adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników, kuratorów sądowych), 2) reprezentujące profesje medyczne i pokrewne (samorząd lekarzy, lekarzy weterynarii, aptekarzy, pielęgniarek i położnych, diagnostów laboratoryjnych oraz psychologów), 3) reprezentujące zawody powstałe w wyniku rozwoju gospodarki rynkowej (samorząd biegłych rewidentów, doradców podatkowych, rzeczników patentowych), 4) reprezentujące zawody związane z pełnieniem funkcji w budownictwie i w projektowaniu przestrzeni (samorząd architektów, inżynierów budownictwa, urbanistów)⁵⁴.

ZAŁOŻENIA DEREGULACJI W KONTEKŚCIE ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO

Deregulacja zawodów zaufania publicznego została wprowadzona *Ustawą z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych* (Dz. U. 2014 poz. 768). Ustawa została uchwalona na 67 posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Szczegółowy przebieg procesu legislacyjnego można śledzić na stronach Sejmu RP, pod numerem druku 1576. Analizowana ustawa została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 30 maja 2014 r.

⁵³ Tamże; Por. też Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, OTK 2006, Nr 4, poz. 45.

⁵⁴ M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 71.; Zob. też A. Krasnowolski, *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody: geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa 2013, s. 14.

Deregulacja zawodów zaufania publicznego dotyczy 82 zawodów technicznych, w tym architektów i urbanistów, oraz 9 zawodów należących do szeroko rozumianego rynku finansowego (m.in. doradcy podatkowi i biegli rewidenci). Zakłada ona ograniczenie lub też likwidację wymogów w dostępie do wybranych zawodów. Parlamentarzyści stoją na stanowisku, iż taki zabieg spowoduje wzrost konkurencji, a tym samym obniżkę cen i łatwiejszy dostęp do usług.

W ramach przykładu warto przedstawić zmiany, jakie nastąpiły w zawodzie doradcy podatkowego. Dotychczas od osób pragnących wykonywać ten zawód wymagano odbycia dwuletniej praktyki zawodowej w Polsce. Obecnie wystarczy 6-miesięczna praktyka (art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o doradztwie podatkowym⁵⁵). Co więcej, praktykę po zdaniu egzaminu odbywa się u doradców podatkowych lub w spółkach doradztwa podatkowego (art. 21 ust. 4 ustawy), podczas gdy wcześniej wymagano odbycia praktyki w urzędach i w izbach skarbowych, w urzędach kontroli skarbowej, u doradców podatkowych lub w spółkach doradztwa podatkowego. W art. 22 ust. 13a ustawy wprowadzono również możliwość zawarcia przez Komisję Egzaminacyjną umów, o których mowa w art. 168b ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym⁵⁶ z uczelniami, których jednostki organizacyjne są uprawnione do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk ekonomicznych lub nauk prawnych, określających realizowany przez uczelnię program kształcenia obejmujący zakres wiedzy i umiejętności wymaganych w części pisemnej egzaminu na doradcę podatkowego. Zgodnie z art. 24 ust. 5, egzamin na doradcę podatkowego w stosunku do osób, które ukończyły studia wyższe, których program kształcenia zrealizowany został w ramach umowy, o której mowa w art. 22 ust. 13a, obejmuje tylko część ustną. W przypadku negatywnego wyniku pisemnej lub ustnej części egzaminu może on być powtarzany (art. 24 ust. 3 ustawy), a jeśli chodzi o część ustną – kandydat może przystąpić do części ustnej egzaminu lub powtórzyć tę część egzaminu w okresie roku od dnia przystąpienia do części pisemnej egzaminu (art. 24 ust. 4 ustawy).

Również w przypadku zawodu biegłego rewidenta można zauważyć znaczące zmiany w zakresie nabywania uprawnień i zasad zatrudniania biegłego

⁵⁵ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, Dz.U. 2011, Nr 41, poz. 213 z późn. zm.

⁵⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2012, poz. 572, z późn. zm.

rewidenta. Obecnie, zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym⁵⁷, Komisja Egzaminacyjna ma obowiązek zaliczenia kandydatowi na biegłego rewidenta, na jego wniosek, poszczególnych egzaminów z przedmiotów objętych postępowaniem kwalifikacyjnym, jeżeli w tym zakresie zdał egzaminy uniwersyteckie lub równorzędne. W poprzednim brzmieniu ustawy Komisja Egzaminacyjna mogła zwolnić kandydata z obowiązku zaliczenia tych egzaminów. Ponadto, Komisja zalicza kandydatowi na biegłego rewidenta posiadającemu uprawnienia inspektora kontroli skarbowej lub tytuł doradcy podatkowego, na jego wniosek, egzamin z prawa podatkowego.

Przedstawiciele zawodów zaufania publicznego negatywnie zareagowali na proponowane zmiany. Znaczna większość środowiska wyrażała zdecydowany sprzeciw proponowanym zamianom. Jako jeden z przykładów, należy tu przywołać stanowisko Łódzkiego Porozumienia Samorządów Zaufania Publicznego z dnia 12 grudnia 2011⁵⁸. Samorządy zarzucały niektórym ugrupowaniom politycznym brak zainteresowania utrzymaniem wysokiego poziomu usług zawodowych. Uzyskiwanie uprawnień zawodowych nie może być, zdaniem członków porozumienia, poprzedzone wyłącznie zdobyciem wiedzy teoretycznej, bowiem wymaga odpowiedniego przygotowania praktycznego, nauki zawodu i doświadczenia zawodowego. Samorządy zawodowe postulowały, iż zostaną pozbawione możliwości ochrony interesu publicznego, czego wynikiem będzie pogorszenie jakości usług, świadczonych przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego.

Również Mazowieckie Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego⁵⁹ (do którego należą adwokaci, aptekarze, architekci, biegli rewidenty, doradcy podatkowi, diagnostycy laboratoryjni, inżynierowie budownictwa, komornicy, kuratorzy sądowi, lekarze i lekarze dentyści, lekarze weterynarii, notariusze, pielęgniarki i położne, psychologowie, radcy prawni, rzecznicy pa-

⁵⁷ *Ustawa z dnia 7 maja 2009r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym*, Dz. U. 2009, Nr 77, poz. 649 z późn. zm.

⁵⁸ Źródło online: <http://adwokatura.pl/wp-content/uploads/2011/12/stanowisko-samorz%C4%85d%C3%B3w.pdf>, dostęp z dnia 25 września 2014r.

⁵⁹ Źródło online: http://www.warszawa.oia.org.pl/attachments/4988_Stanowisko%20Mazowieckiego%20Forum%20Samorz%C4%85d%C3%B3w%20Zawod%C3%B3w%20Zaufania%20Publicznego.doc, dostęp z dnia 25 września 2014r.

tentowi i urbaniści) w dniu 05 grudnia 2012 r. wyraziło stanowczy sprzeciw wobec proponowanych zmian odnośnie działań mających na celu wprowadzenie zasadniczych ograniczeń w zakresie decyzyjnej roli samorządów zawodowych w przyznawaniu uprawnień do wykonywania zawodów zaufania publicznego. Do głównych zadań samorządów należy bowiem „sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu przez ich członków, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Mogą tę rolę spełniać jedynie w przypadku, gdy ich organy kwalifikacyjne mogą z pełną świadomością udzielać osobom poddawanych procedurze egzaminacyjnej uprawnień do samodzielnego wykonywania zawodów”. Pozbawienie samorządów tego uprawnienia nie przyczyni się do otwarcia zawodu, czy też uproszczenia procedur kwalifikacyjnych. Absolwenci studiów wyższych nie są przygotowani do podejmowania samodzielnych czynności zawodowych przed odbyciem odpowiedniej praktyki zawodowej.

Krajowa Rada Polskiej Izby Urbanistów w wystosowanym do prezydenta RP liście⁶⁰ wskazała szereg przesłanek, które decydują o znaczeniu zawodu urbanisty dla interesu publicznego. Przedstawiciele zawodu wskazali, iż deregulacja nie doprowadzi do uwolnienia zawodu urbanisty, ale *de facto* do jego likwidacji. Według urbanistów, taki zabieg doprowadzi do pogorszenia jakości usług, m.in. w zakresie opracowania planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Krajowej Rady Polskiej Izby Urbanistów ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów⁶¹, w pierwotnym brzmieniu, nie naruszała prawa wolności do wykonywania zawodu. W powyższej ustawie, jeszcze przed deregulacją, do wykonywania zawodu mogła przystąpić osoba, która nie ukończyła studiów kierunkowych (architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej), ale ukończyła studium podyplomowe w zakresie gospodarki przestrzennej, po przepracowaniu trzech lat w miejscu pracy, w którym zajmowałby się tą tematyką, a także po zdaniu egzaminu ze znajomości przepisów prawa dotyczących gospodarki przestrzennej oraz po zdaniu egzaminu ze znajomości zastosowania zasad urbanistyki w planowaniu przestrzennym. Warto podkreślić, iż w wyroku z 24 marca 2015 r. (sygn. akt K19/14), TK działania ustawodawcy w

⁶⁰ Źródło online: <http://www.izbaurbanistow.pl/plik,939,pismo-kongresu-budownictwa-do-prezydenta-rp.pdf>

⁶¹ Obecnie *Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa* (Dz.U. 2001, Nr 5, poz. 42 ze zm.).

tym zakresie uznał za zgodne z Konstytucją RP.

PODSUMOWANIE

W swoim dotychczasowym dorobku TK doprowadził do ustalenia znaczenia pojęcia zawód zaufania publicznego, stwierdzając, że mieszczą się w nim zawody polegające na wykonywaniu zadań o wyjątkowym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych i interesu publicznego. Jednocześnie Trybunał podkreślił, iż właściwe wykonywanie zawodu zaufania publicznego wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy i umiejętności.

Model wprowadzony ustawą deregulacyjną zakłada ułatwienie dostępu do niektórych profesji mieszczących się w zakresie tzw. zawodów zaufania publicznego. Należy jednak mieć na uwadze, że od osób świadczących usługi w ramach zawodów zaufania publicznego społeczeństwo oczekuje spełnienia wymogu posiadania bardzo wysokich kwalifikacji i niezbędnego doświadczenia. Konieczna wydaje się zatem odpowiednia weryfikacja przygotowania do tego zawodu, co w kontekście wprowadzonych zmian może być utrudnione.

Istnieje ryzyko, iż zmiany wprowadzone w ramach ustawy deregulacyjnej dotyczące zawodów zaufania publicznego mogą wywrzeć negatywny wpływ na bezpieczeństwo gospodarcze Polski m.in. przez dopuszczenie do świadczenia usług osób nie mających odpowiedniego przygotowania. Tym samym rodzi się obawa, czy na gruncie wprowadzonych zmian wciąż będzie zabezpieczona jakość usług wykonywanych przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Niemniej, zdaniem autorki niniejszej pracy jest jeszcze za wcześnie na jednoznaczną ocenę czy deregulacja będzie skutkować obniżeniem standardów bezpieczeństwa oraz ograniczeniem pewności obrotu. Tym bardziej, iż wątpliwym wydaje się w przypadku niektórych profesji, dotychczasowe przedstawianie ich jako przykładów zawodów zaufania publicznego.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Antkowiak P., Kmiecik R., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
- Antkowiak P., *Polskie i europejskie standardy wykonywania wolnych zawodów*, „Przegląd Polityczny”, Nr 1/2013.

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Frejtag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Politechnika Radomska, Radom 1996.
- Glen A., *Aksjologiczne i ontologiczne uwarunkowania badań bezpieczeństwa narodowego*, [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2010.
- Hausner J., Długosz D., *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego* [w:] S. Legat, M. Lipińska (red.), *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny - korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP, 8 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002
- Jaźwiński I., *Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane aspekty*, Przegląd Strategiczny 2011, nr 1.
- Krasnowolski A., *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody : geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa 2013.
- Księżopolski K. M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.
- Księżopolski K. M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011.
- Księżopolski K. M., K. Pronińska (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w ujęciu politologicznym. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012.
- Księżopolski K., *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Elipsa, Warszawa 2004.
- Kulesza M., *Zawód zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r., Warszawa 2002.
- Majchrzak F., *Bezpieczeństwo ekonomiczne a teoria wojny gospodarczej*, [w:] Z. Kołodziejak (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1986.
- Perczyński M., *Globalne uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1985.
- Pietraś M., *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa in statu nascendi*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 2/1997.
- Plecka M., Rychły-Lipińska A., *Istota bezpieczeństwa ekonomicznego państwa – aspekty teoretyczne*, [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.
- Raczkowski K., *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, [w:] K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Raczkowski K., *Współczesny model tetrarchii zarządzania a bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego*, [w:] K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia. Prawo. Zarządzanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja- Wybory-Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Skrzydło W., Grabowska S., Grabowski R. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Sojka J., Waloszczyk E., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa w procesie globalizacji gospodarki*, [w:] M. Winiarski (red.), *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne t. 5*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Stachowiak Z., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] W. Stankiewicz (red.), *Ekonomika obrony*, AON, Warszawa 1994.
- Szyjko C. T., *Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa a kultura zarządzania zasobami ludzkimi w kryzysie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 89/2011.
- Tabernačka M., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2663, s. 302; P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wykładni art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2001.
- Tkaczuk E., *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 6(107)/2011.
- Waligórski M. A., Pawłowski S., *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
- Wojtczak K., *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu.
- Zieliński R., *Kierowanie gospodarką socjalistyczną w świetle teorii bezpieczeństwa ekonomicznego*, [w:] Z. Kołodziejak (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1986.
- Zięba-Załucka H., *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, *Monitor Prawniczy* 2005, nr 10.
- Żukrowska K., *Ekonomia jako sfera bezpieczeństwa państwa*, [w:] K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2013.
- Żukrowska K., *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] K. Żukrowska, M. Grącik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r., sygn. K. 37/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 86.
- Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 roku, sygn. SK20/00, OTK ZU 2002/3A/poz. 29.
- Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU 2003/9A/poz. 97.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK 2004/2A/529.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9.
- Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, OTK 2006, Nr 4, poz. 45.
- Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05 OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72.

Akty prawne

- Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. 2014 poz. 768).
- Ustawa z dnia 7 maja 2009r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz.U. 2009, Nr 77, poz. 649 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. 2011, Nr 41, poz. 213 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2012, poz. 572, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa, (Dz.U. 2001, Nr 5, poz. 42 ze zm.).

DEREGULACJA ZAWODU ADWOKAT ZAMIERZONE A FAKTYCZNE SKUTKI REFORMY

Deregulation profession lawyer – intended and actual effect of eform

Izabela Urbaniak-Mastalerz

Uniwersytet w Białymstoku

Okręgowa Rada Adwokacka w Częstochowie

The paper presents an analysis of the reform taking the example of the legal profession - the practice of the industry. Article. 2 of the Act to amend the laws governing the exercise of certain professions entered into force and changed the Law on Lawyers. Justification of the project indicates that the reason for the changes was the observance of the principles of the Constitution from which it appears that everyone is provided the freedom of choice of profession and employment. The article will therefore attempt to answer the following question: what were the intended effects and what actually arose as a result of the effects of deregulation of the legal profession. To be able to answer the thesis question, the resulting changes and effects that can be observed on the market should be analyzed. Developing on, the question- what is the profession of lawyers in the other, selected countries, such as Lithuania, Finland and Denmark, will also be answered.

Keywords: nowelizacja (amendment), reforma (reform), deregulacja (deregulation), zawód adwokata (solicitor), założenia (assumptions)

WPROWADZENIE

Wejście w życie z dniem 23 sierpnia 2013 r. ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów⁶² w istotnych kwestiach zmieniło ustawę z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze*⁶³ (art. 2). Zmiany te, jak wynika z uzasadnienia projektu⁶⁴, są niezbędne w celu przestrzegania zasad konstytucyjnych, w świetle których podstawowym wzorcem oceny jest art. 65, w powiązaniu z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 i art. 17 Konstytucji RP⁶⁵. W w/w uzasadnieniu został także wskazany art. 65 Konstytucji RP, który zadeklarował, iż

⁶² Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. 2013 poz. 829).

⁶³ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

⁶⁴ Uzasadnienie projektu, s. 1.

⁶⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz.483).

każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy⁶⁶. Na tej podstawie zawód adwokata, obok 50. innych profesji (w tym taksówkarza, syndyka i detektywa), uległ deregulacji w I transzy⁶⁷. Wydaje się jednak, iż ustawodawca, czyniąc niektóre deregulacyjne zmiany w zakresie zawodu adwokat, nie wziął pod uwagę tradycji ani historii adwokatury. Wszakże już H. François d' Aguesseau⁶⁸ rzekł, iż „stan adwokacki jest równie dawny jak sąd, równie szlachetny jak cnota, równie potrzebny jak sprawiedliwość...Podczas gdy najznamienitsze zawody są najbardziej zależne, on jeden pośród wszystkich innych trwa przy swojej szczęśliwej i niewzruszalnej niezawisłości”⁶⁹. Zdaje się również, iż ustawodawca nie przewidział wszystkich możliwych konsekwencji deregulacji zawodu adwokat na aktualnym rynku pracy. Cele wskazane przez ustawodawcę, wynikające bezpośrednio z uzasadnienia projektu, to między innymi rozszerzenie opcji rozwoju oraz awansu zawodowego, zwiększenie konkurencyjności, spadek cen usług oraz wzrost ich jakości⁷⁰. Z przywołanego uzasadnienia wynika także, iż deregulacyjne zmiany, powstałe na skutek ustawy z 2013 r., mają szerokie poparcie społeczne i spełniają oczekiwania społeczeństwa⁷¹. Jednocześnie uzasadnienie projektu wskazuje, że zawód adwokata, razem z zawodem radcy prawnego oraz notariusza należą do zawodów ograniczonego dostępu ze względu na charakter zaufania publicznego⁷².

Definicja deregulacji, która została podana w uzasadnieniu, określona jest, jako „redukcja ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód, przy zgodzie co do pozostawienia go w katalogu zawodów regulowanych”⁷³.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, postawić trzeba następujące pytanie: jakie były zamierzone, a jakie są faktyczne skutki deregulacji zawodu adwokat. Aby jednak odpowiedzieć na to pytanie, należy przeanalizować wyniki

⁶⁶ Uzasadnienie projektu, s. 1.

⁶⁷ Zob. <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza/lista-zawodow/> [dostęp: 16.07.2014 r.].

⁶⁸ H. François d' Aguesseau (1668 - 1751) prokurator generalny Francji 1700 - 1717, kanclerz (minister sprawiedliwości Francji) 1717 - 1718, 1720 - 1722, 1737 - 1750.

⁶⁹ A. Redzik, T. Kotliński *Historia Adwokatury*, Naczelna Rada Adwokacka Ośrodek Badawczy Adwokatury im. Witolda Bayera Redakcja „Palestry”, Warszawa 2012, s. 425.

⁷⁰ Uzasadnienie projektu, s. 20.

⁷¹ Tamże, s. 20.

⁷² Tamże s. 2 i 3.

⁷³ Tamże, s. 5.

zmiany oraz dokonać oceny aktualnego rynku pracy adwokata oraz aplikanta adwokackiego.

Analizowane przeze mnie zmiany deregulacyjne obejmują cztery obszary: 1. likwidacja części testowej egzaminów zawodowych, 2. wprowadzenie możliwości rozwiązywania zadania z prawa rodzinnego oraz zasad wykonywania zawodu, 3. poszerzenie katalogu osób uprawnionych do wpisu na listę adwokatów, 4. skrócenie okresu stażu pracy umożliwiającego przystąpienie do egzaminu bez odbycia aplikacji. Wnioski wynikające z analizy zmian oraz obserwacji własnej aktualnego rynku pracy adwokata, poprzedzone będą analizą sposobu wykonywania zawodu adwokata w wybranych krajach: Litwy, Finlandii oraz Danii.

ANALIZA POWSTAŁYCH ZMIAN

Zamieszczona poniżej tabela przedstawia wskazane wcześniej, poddane analizie cztery zmiany w ustawie prawo o adwokaturze wraz z moją oceną tych zmian oraz zakładanymi i faktycznymi ich skutkami.

Tab. 1.

	1. Likwidacja części testowej egzaminów zawodowych.	2. Wprowadzenie możliwości rozwiązywania zadania z prawa rodzinnego oraz zasad wykonywania zawodu.	3. Poszerzenie katalogu osób uprawnionych do wpisu na listę adwokatów.	4. Skrócenie okresu stażu pracy umożliwiającego przystąpienie do egzaminu bez odbycia aplikacji.
Ocena	pozytywna	pozytywna	negatywna	negatywna
Zamierzone cele	Sprawdzenie praktycznych umiejętności, niezbędnych do wykonywania zawodu adwokata. Ulepszenie warunków do zwiększonej zdawalności egzaminu adwokackiego dla osób z wiedzą praktyczną.	Poszerzenie zakresu wiedzy o prawo rodzinne. Wypracowanie odpowiedniej wrażliwości. Konieczność nauki logicznego myślenia. Wypracowanie oraz nauka wzorców etycznych oraz moralnych.	Rozszerzenie dostępnych opcji rozwoju i awansu zawodowego. Zwiększenie konkurencyjności. Większe otwarcie rynku. Spadek cen usług. Wzrost jakości usług spowodowany większą konkurencją.	Rozszerzenie dostępnych opcji rozwoju i awansu zawodowego. Zwiększenie konkurencyjności. Większe otwarcie rynku. Spadek cen usług. Wzrost jakości usług spowodowany większą konkurencją.

Faktyczny skutek	jw.	jw.	Powszechność zawodu adwokata. Zmniejszenie rangi adwokatury. Zmniejszenie doświadczenia i przez to wiedzy adwokatów. Drastyczny spadek cen i jakości usług, powodujący walkę o klienta. Utrudnienie sytuacji na rynku pracy aplikantom adwokackim.	Powszechność zawodu adwokata. Zmniejszenie rangi adwokatury. Zmniejszenie doświadczenia i przez to wiedzy adwokatów. Drastyczny spadek cen i jakości usług, powodujący walkę o klienta. Utrudnienie sytuacji na rynku pracy aplikantom adwokackim.
------------------	-----	-----	--	--

Źródło: Opracowanie własne.

1. Art. 2 pkt. 14 ustawy deregulacyjnej⁷⁴ w pkt b uchylił ust. 3 i 4 art. 78d ustawy *Prawo o adwokaturze*⁷⁵. Uchylony ust. 3 ustawy zakładał, iż pierwsza część egzaminu adwokackiego miała polegać na rozwiązaniu testu składającego się z zestawu 100 pytań z trzema propozycjami odpowiedzi, z których tylko jedna odpowiedź była prawidłowa. Testy, jako mierniki wiedzy zostały już powszechnie skrytykowane⁷⁶, dlatego uchylenie wymogu rozwiązywania testów uznać należy za korzystną zmianę. Inną istotną kwestią, którą należy wziąć pod uwagę przy analizie zmiany form i zakresu egzaminu adwokackiego jest także brak wprowadzenia zmian, co do przywrócenia formy ustnej na egzaminie adwokackim. Art. 78 pkt. 3 ustawy *Prawo o adwokaturze*⁷⁷ zakładał, iż egzamin adwokacki miał się składać z formy pisemnej i ustnej⁷⁸. Wydawać się jednak może, iż brak formy ustnej egzaminu adwokackiego ma wpłynąć na obiektywność ocen. Wszakże, zarówno uzasadnienie oceny jak i ewentualnie odwołanie się od niej może być dużo bardziej rzeczowe i możliwe do udowodnienia, jeśli egzamin został utrwalony za pomocą pisma. Jednak, przecież, praca adwokata nie polega jedynie na tworzeniu pism procesowych, ale także na udzielaniu pomocy prawnej w formie ustnych porad i (a nawet przede wszystkim) na wystąpieniach w sądach. Z tego właśnie powodu odejście od formy ustnej uznać

⁷⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. 2013 poz. 829).

⁷⁵ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

⁷⁶ B. Śliwiński, J. Żakowski (w:) http://natemat.pl/60303_jacek-zakowski-wzywa-by-zlikwidowac-testy-w-szkolach-men-przekonuje-ze-to-najlepsza-metoda-oceny [dostęp: 16.07.2014 r.]

⁷⁷ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* (Dz.U. Nr 16, poz. 124) (zm. Dz.U. z 1982 r. Nr 25, poz. 187; z 1983 r. Nr 5, poz. 33; z 1986 r. Nr 42 poz. 202; z 1990 r. Nr 36, poz. 206; z 1995 r. Nr 4, poz. 17; z 1996 r. Nr 77, poz. 367; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 75, poz. 471).

⁷⁸ Z. Krzemiński, *Prawo o adwokaturze Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 1998, s. 144.

jednak należy za chybione, bowiem w dzisiejszych czasach, przy rozpowszechnianiu utrwalania rozpraw sądowych za pomocą nagrań multimedialnych, nie ma przeszkód, by wrócić do formy ustnej egzaminu, przy obowiązkowym zapisie multimedialnym egzaminu, co zapewni obiektywność ocen. Wobec powyższych rozważań za pozytywne i niewątpliwie trafione uznać należy usunięcie z egzaminu adwokackiego części testowej, jednak przy jednoczesnym powrocie do egzaminu składającego się z formy pisemnej i ustnej.

2. Art. 2 pkt. 14 tzw. ustawy deregulacyjnej⁷⁹ w pkt c nadał nowe brzmienie ust. 5 - 8 art. 78 d ustawy *Prawo o adwokaturze*⁸⁰. A mianowicie, naturalną konsekwencją uchylecia ust. 3 i 4 opisanego powyżej, jako pierwszej części testowej, była zmiana ust. 5 poprzez poprawienie numeracji i nazwanie jej pierwszą częścią egzaminu adwokackiego. Nadto także do każdego ustępu w/w przepisu dodano na końcu, po zwrocie „stan faktyczny”, wyrażenie „opracowane na potrzeby egzaminu”. Nowe brzmienie ust. 6 wprowadza także dodatkową możliwość rozwiązania zadania z zakresu prawa rodzinnego, obok zadania z prawa cywilnego. Jest to istotna zmiana wskazująca na rangę prawa rodzinnego, które zostało przez ustawodawcę potraktowane na równi z prawem cywilnym. Prawo rodzinne jest ważną gałęzią nauk prawa, ponieważ to jest jedyny rodzaj prawa, gdzie stykają się różne procedury, od stosowania procedury cywilnej, do stosowania procedury karnej w przypadku spraw nieletnich. Od prawidłowego rozumienia oraz stosowania przepisów prawa rodzinnego zależy bowiem dobro małoletnich dzieci. Specyfika i znaczenie prawa rodzinnego bywa niejednokrotnie niedostrzegana zarówno przez adeptów prawa, jak i przez adwokatów. Z powodu jednak różnorodności stosowania przepisów postępowania, codzienności problemów związanych z prawem rodzinnym (m. in. alimentacja, opieka, władza rodzicielska, stosunki rodzinne) i konieczności wypracowania odpowiedniej wrażliwości, wprowadzenie takiej możliwości uznać należy za zasadne i zmierzające do sprawdzenia koniecznej wiedzy, niezbędnej do prawidłowego wykonywania zawodu adwokata. W pkt. 14, pkt d ustawy deregulacyjnej został wprowadzony nowy ust. 8a z brzmieniem, iż piąta część egzaminu adwokackiego będzie obejmować rozwiązanie zadania z zakresu zasad wykonywania zawodu lub zasad etyki, polegającego na przygotowaniu

⁷⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. 2013 poz. 829).

⁸⁰ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – *Prawo o adwokaturze* (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

opinii prawnej w oparciu o akta lub przedstawiony stan faktyczny, opracowany na potrzeby egzaminu. Mimo wprowadzenia pewnego *novum*, rozwiązanie takie należy uznać za słuszne. Etyka zawodu adwokata bywa niejednokrotnie wypierana przez chęć zdobycia coraz to większej ilości środków pieniężnych, kosztem zasad moralnych. Co więcej, każdy adwokat winien wiedzieć, jak należy się zachować, zgodnie z obowiązującymi zasadami etycznymi. Wszakże naruszenie przez adwokata zasad etyki prowadzi do postępowania dyscyplinarnego, w efekcie którego możliwe jest na mocy art. 81 pkt 1 pkt. 6 ustawy *Prawo o adwokaturze*⁸¹ wydalenie z adwokatury, co zgodnie z art. 82 pkt 2 tej ustawy⁸², pociąga za sobą skreślenie z listy adwokatów bez prawa ubiegania się o ponowny wpis. Nielogiczne jest zatem nie wymagać znajomości wiedzy z tego zakresu, umożliwiając pracę w zawodzie adwokata. Wdrażanie zasad etyki poprzez wprowadzenie na egzaminie zadania z zasad wykonywania zawodu lub etyki będzie mieć dobry wpływ na sposób postępowania adwokata, zgodnego z zasadami moralności. Mając na względzie wyżej opisane okoliczności, wprowadzenie na egzaminie adwokackim zadania z prawa rodzinnego i zadania z zasad wykonywania zawodu uznać należy za pozytywne zmiany, powstałe na mocy ustawy deregulacyjnej z 2013 r.⁸³

3. Art. 2 pkt. 2 ustawy deregulacyjnej⁸⁴ w pkt a zmienił art. 66 ust. 1 ustawy *Prawo o adwokaturze*⁸⁵, poszerzając kategorię podmiotów uprawnionych do wpisu na listę adwokatów, o osoby, które przez co najmniej 3 lata wykonywały zawód komornika, bez wymogu odbycia aplikacji oraz złożenia egzaminu adwokackiego. Poszerzony zakres podmiotów uprawnionych dotyczy także osób (art. 2 pkt. 4), które zdały egzamin notarialny po dniu 22 kwietnia 1991 r. Nadto także w stosunku do wszystkich wymienionych podmiotów (i tych dodanych na mocy ustawy deregulacyjnej i tych, które pozostały bez zmian na mocy ustawy *Prawo o adwokaturze*) wymóg 3-letniego zajmowania stanowiska został rozszerzony na zatrudnienie w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub w międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw

⁸¹ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

⁸² Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

⁸³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. 2013 poz. 829).

⁸⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. 2013 poz. 829).

⁸⁵ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

Człowieka i wykonywanie zadań odpowiadającym czynnościom asystenta sędziego. Opisane wyżej zmiany w zakresie poszerzenia możliwości wpisu na listę adwokatów bez wymogu odbycia aplikacji uznać jednak należy za pochojne i chybione, szczególnie w kwestii umożliwienia komornikom wpisu na listę adwokatów. Aplikacja komornicza bowiem zasadniczo różni się od adwokackiej, różny jest również charakter pracy komornika i adwokata.

4. Art. 2 pkt. 2 ustawy deregulacyjnej⁸⁶ w pkt b zmienił art. 66 ust. 2 ustawy *Prawo o adwokaturze*⁸⁷, skracając o 1 rok okres niezbędnego doświadczenia zawodowego (pkt. 2 – 4) dla grupy podmiotów, którzy bez odbycia aplikacji mogą przystąpić do egzaminu adwokackiego. Aktualnie możliwość przystąpienia do egzaminu adwokackiego we wszystkich przypadkach dotyczy osób, które przez co najmniej 4 lata w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu, były zatrudnione na określonych stanowiskach, a także osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawnych, przez co najmniej 4 lata w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu, wykonywały określone czynności oraz były zatrudnione w wymienionych w przepisie instytucjach. Zmiana, powstała na mocy ustawy deregulacyjnej, skracająca wymagany okres doświadczenia zawodowego, również ze swej istoty nie jest korzystna. Poszerzenie kategorii podmiotów uprawnionych do przystąpienia do egzaminu adwokackiego bez konieczności odbywania aplikacji, uznać należy za chybione i powodujące niekorzystne zmiany na rynku pracy w zawodzie adwokata. Takie uregulowanie, pomimo szczytnych konstytucyjnych celów, na jakie ustawodawca się powołuje, spowodowało to, iż liczba niedoświadczonych adwokatów będzie rosła, zasilając szeregi osób bezrobotnych, co można zauważyć na aktualnym rynku pracy. Zbyt małe doświadczenie, w przypadku pracy w tym zawodzie, powoduje konieczność likwidacji kancelarii, co obecnie także jest częstym zjawiskiem. Wprowadzone zmiany spowodowały także obniżenie rangi zawodu adwokata. Droga do zdobycia możliwości pracy w charakterze adwokata stała się prostsza do osiągnięcia, co wpłynęło także negatywnie na sytuację aplikantów adwokackich, którzy z powodu powszechności tego zawodu i dużej liczby adwokatów, niechętnie są przyjmowani do kancelarii adwokackich w celu odbycia, obo-

⁸⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. 2013 poz. 829).

⁸⁷ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

wiązkowej wszakże, aplikacji adwokackiej.

REGULACJE PRAWNE ZAWODU ADWOKAT W WYBRANYCH KRAJACH

Aby dokonać rzetelnej analizy zmian wprowadzonych ustawą deregulacyjną do ustawy *Prawo o adwokaturze*, porównamy nowe polskie uregulowania do uregulowań tychże kwestii w innych, wybranych krajach europejskich, takich jak Litwa, Finlandia oraz Dania.

Tab. 2.

Uregulowania dotyczące wykonywania zawodu adwokat – analiza prawno-porównawcza ¹				
Kraj	Polska	Litwa	Finlandia	Dania
Egzamin	Egzamin adwokacki (zwolnienie szerokiej grupy podmiotów – patrz art. 66 ust. 1 u.p.a., dopuszczenie do egzaminu bez aplikacji – patrz art. 66 ust. 2 u.p.a.)	Egzamin adwokacki (zwolnienie sędziów, doktorów prawa z 7-letnim stażem)	Egzamin państwowy	Egzamin adwokacki
Staż lub praktyka	3-letnia aplikacja	5 lat doświadczenia zawodowego, jako prawnik lub 2 lata pracy, jako asystent adwokata	4-letnie doświadczenie zawodowe	3-letnia aplikacja
Wykształcenie	Studia wyższe prawnicze	Wyższe prawnicze	Wyższe prawnicze	Studia wyższe prawnicze
Inne	Wpis na listę adwokatów	Wpis na listę adwokatów, znajomość języka litewskiego.	Wpis do Fińskiej Rady Adwokackiej	Powołanie przez Ministra Sprawiedliwości. Brak długu powyżej 50 tys. DKK.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dostępnych danych.

1. Na Litwie poza wykształceniem wyższym prawniczym wymagany jest okres 5 lat doświadczenia zawodowego jako prawnik lub 2 lata jako asystent adwokata, a z końcowych egzaminów adwokackich zwolnieni są jedynie doktorzy nauk prawnych z 7-letnim stażem albo sędziowie. Porównując regulacje litewskie, określające wykonywanie zawodu adwokata, do polskich, stwierdzić należy, iż przepisy polskie stawiają zasadniczo mniejsze wymagania niż litewskie. W Polsce bowiem, po zmianach, wymagany jest 3-letni okres doświadczenia zawodowego związanego ze stosowaniem prawa. Poza tym, na gruncie polskich przepisów, z egzaminu adwokackiego są zwolnieni doktorzy nauk

prawnych z 3-letnim stażem oraz szeroka gama innych podmiotów.

2. W Finlandii przed egzaminem państwowym niezbędny jest okres 4-letniego doświadczenia zawodowego, a zatem o rok dłużej niż w Polsce.

3. Z kolei w Danii, poza egzaminem adwokackim, 3-letnią aplikacją, ukończeniem wyższych studiów prawnych, kandydat na adwokata nie może posiadać długów powyżej 50 tys. DKK. Istnieje także powołanie przez Ministra Sprawiedliwości. Duńskie wymagania niezbędne do pracy w charakterze adwokata (poza zakazem posiadania wysokich długów) są najbardziej zbliżone do uregulowań polskich.

We wszystkich analizowanych systemach prawnych uregulowania dotyczące pracy w charakterze adwokata są bardziej rygorystyczne niż w Polsce. Dlatego też zmiany deregulacyjne, które jeszcze bardziej redukcją ważne wymogi, takie jak na przykład okres doświadczenia zawodowego, uznać należy za bezzasadne.

WNIOSKI KOŃCOWE

Odpowiadając na pytanie zawarte w tezie, stwierdzić należy, iż nie wszystkie zamierzone przez ustawodawcę cele reformy przynoszą pozytywne skutki.

Bez wątplenia korzystnym aspektem ustawy deregulacyjnej była likwidacja części testowej egzaminu adwokackiego oraz wprowadzenie możliwości rozwiązania zadania z zakresu prawa rodzinnego oraz zadania z zakresu zasad wykonywania zawodu. Rozstrzygnięcie o zniesieniu części testowej egzaminu adwokackiego uznać należy za słuszne, bowiem wiedza potrzebna na rozwiązanie części testowej w tym momencie nie jest niezbędna – każdy praktyk prawa ma do dyspozycji kodeksy i inne ustawy i nie ma potrzeby nauki kodeksów na pamięć. Ważne jest wszakże stosowanie prawa, a nie jego znajomość na pamięć, bez odniesienia do realiów konkretnej sprawy. Z kolei prawo rodzinne jest istotną gałęzią nauk prawa stykającą ze sobą różne przepisy procedowania, od postępowania cywilnego, do postępowania karnego. Znaczenie przepisów prawa rodzinnego bywa bagatelizowane, co także przyczynia się do braku umiejętności jego stosowania i rozumienia. Z podobnych powodów uznać należy także za słuszne wprowadzenie zadania z zakresu zasad wykonywania zawodu. Etyka zawodu adwokata winna być powszechnie znana i przestrzega-

na, tym bardziej, że nieetyczne wypełnianie obowiązków może spowodować postępowanie dyscyplinarne i nawet wydalenie z adwokatury.

Pozostałe zmiany – wpis na listę adwokatów bez wymogu odbycia aplikacji oraz krótszy okres praktyki zawodowej umożliwiającej przystąpienie do egzaminu adwokackiego, poszerzenie kategorii podmiotów uprawnionych do przystąpienia do egzaminu adwokackiego bez konieczności odbywania aplikacji, należy uznać za nietrafione i niezgodne z zamierzonymi przez ustawodawcę celami. Takie uregulowania powodują niekorzystne zmiany na rynku pracy adwokata, które można powszechnie zauważyć. Pomimo wielu szczytnych konstytucyjnych celów, na jakie ustawodawca się powołuje wprowadzając zmiany, aktualnie zwiększa się liczba niedoświadczonych adwokatów. Zdarza się, że zasilają oni szeregi osób bezrobotnych. Skrócenie wymaganego okresu doświadczenia zawodowego może spowodować niedostateczną praktykę zawodową i przez to także konieczność rychłej likwidacji powstałych kancelarii. Sytuacja adwokatów jest bowiem inna niż radców prawnych, którzy mogą być zatrudniani na etacie w jakiegokolwiek firmie i nabyć doświadczenie, pracując w zespole.

Wprowadzone zmiany obniżyły rangę zawodu adwokata oraz utrudniły dostęp do aplikacji adwokackich. Adwokaci, obawiając się powszechności swojego zawodu, niechętnie przyjmują nowych aplikantów. Ukształtowany przez ustawę deregulacyjną rynek licznych niedoświadczonych adwokatów, udzielających darmowych porad prawnych w celu walki o klienta, oraz spadek nie tylko cen, ale także jakości usług, nie był zapewne zamierzonym celem ustawodawcy. Zmiana ustawy *Prawo o adwokaturze* powinna raczej zmierzać ku temu, aby zwiększyć wymagania, głównie co do wiedzy i doświadczenia, bo to jest w pracy adwokata jednak, moim zdaniem, najważniejsze.

Zważywszy na uregulowania zawodu adwokata w innych wybranych krajach, stwierdzić należy, iż co do zasady większe niż w Polsce wymagania stawiane są na Litwie. Te większe wymagania, to nie tylko 5-letni okres prawniczego doświadczenia zawodowego, ale także ściśle ograniczona grupa podmiotów mogących korzystać ze zwolnienia z końcowego egzaminu adwokackiego, do których należą jedynie doktorzy nauk prawnych z 7-letnim stażem i sędziowie. W Polsce grupa podmiotów zwolnionych z egzaminu adwokackiego jest znacz-

nie szersza. Teraz do podmiotów mogących uzyskać wpis na listę adwokatów bez egzaminu adwokackiego dołączyli komornicy, którzy poza skończonymi studiami wyższymi prawniczymi, z praktyką adwokacką nie mają nic wspólnego. W Finlandii oraz Danii wymagania stawiane kandydatom na adwokatów również są wyższe niż w Polsce.

Moja ocena zmian, mimo niektórych wskazanych wcześniej pozytywnych aspektów deregulacji, jest raczej negatywna. Negatywne oceny omawianych zmiany pojawiły się także w ramach konsultacji społecznych.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz.483).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. 2013 poz. 829).
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokaturze* (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.)

Opracowania

- Krzemiński Z., *Prawo o adwokaturze Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 1998.
- Redzik A, Kotliński T., *Historia adwokatury*, Naczelna Rada Adwokacka Ośrodek Badawczy Adwokatury im. Witolda Bayera Redakcja „Palestry”, Warszawa 2012.

Strony internetowe

- <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza/> [dostęp: 16.07.2014 r.]
- <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza/lista-zawodow/> [dostęp: 16.07.2014 r.].
- <http://natemat.pl/60303,jacek-zakowski-wzywa-by-zlikwidowac-testy-w-szkolach-men-prze-konuje-ze-to-najlepsza-metoda-oceny> [dostęp: 16.07.2014 r.]

DEREGULACJA ZAWODU RADCA PRAWNY

Deregulation of the profession of solicitor

Magdalena Taraszkiewicz

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

The history of the legal adviser profession dates back to the period of Polish People's Republic. In contrast to the counsellor profession, it is a relatively young occupation which over the past few decades of functioning was the subject to numerous changes.

However, the biggest impact on today's terms of reference and the manner of the practising a profession by legal advisers and trainee legal advisors had the entry into force of the act from 6 July 1982 *about legal advisers*, (Consolidated text – Journal of Laws from 2010, No. 10, Item 65 as amended) and from 13 June 2013 *about the changes of regulating acts of doing some professions* (Journal of Laws from 2013, Item 829).

The purpose of the so-called decontrol act is the opening of regulated with law professions for the wider circle of people who fulfil the premises required by law to carrying them out. The biggest changes were implemented in the legal profession as the counsellor or the legal adviser. Certainly it is already possible to state today, that the deregulation in the meaningful way will influence this profession and the time will show what will be the effect of it. However, increasing of the competition on the market of legal services by rising the number of people doing this profession, certainly will have its impact on a quality and a price of those services.

Keywords: legal adviser, trainee legal advisor, deregulation

RADCA PRAWNY – HISTORIA ZAWODU

Wiele osób uważa, że zawód radcy prawnego istnieje równie długo jak zawód adwokata. Jednak to myślenie jest mylne. Historia tego zawodu w Polsce rozpoczęła się dopiero w latach 1944-1961 w okresie Polski Ludowej, a więc stosunkowo niedawno.

Po wejściu na terytorium Polski wojsk radzieckich oraz instalacji nowych władz w 1944 roku rozpoczęto odbudowę wymiaru sprawiedliwości. Oparto

go na sędownikach z okresu międzywojennego. Adwokaci oraz aplikanci adwokacy, zwłaszcza o lewicowych poglądach, aktywnie uczestniczyli w tych wydarzeniach⁸⁸.

Na podstawie dekretu z dnia 24 maja 1945 r. *O tymczasowych przepisach uzupełniających Prawo o ustroju adwokatury* adwokaturę poddano kontroli władz komunistycznych. Przedwojenni adwokaci przeszli dogłębną weryfikację. Przede wszystkim pod względem obywatelstwa, pochodzenia społecznego oraz przeszłości zawodowej. Oceniano ich zachowanie w okresie okupacji. W przypadku stwierdzenia zachowań niegodnych bądź nagannych w ocenie tamtejszych władz, wydalani byli z adwokatury. Nowe przepisy uchwalone w 1946 roku pozwalały wpisywać na listę adwokatów działaczy partyjnych nawet nieposiadających wykształcenia prawniczego. Zawieszono zasadę wyborów w samorządzie adwokackim, a w skład jego organów wchodziły osoby nominowane przez Ministra Sprawiedliwości. Kolejne zmiany ustrojowe pojawiły się w *Ustawie z dnia 27czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury*, w świetle której adwokaci mogli wykonywać zawód indywidualnie bądź w zespołach adwokackich. Należy podkreślić, że wszystkie organy wymiaru sprawiedliwości w tamtym okresie obowiązały być współdziałać w „ochronie porządku prawnego Polski Ludowej”.

Organy władzy państwowej w okresie Polski Ludowej korzystały z pomocy prawnej udzielanej przez radców prawnych, którzy w owym czasie mieli status pracowników umysłowych. Zatrudniano ich na podstawie stosunku pracy lub na podstawie umów cywilnoprawnych. Jednak przedsiębiorstwa państwowe również często były obsługiwane przez pracowników Prokuraturii Generalnej. Zadania radcy prawnego bardzo często wykonywali adwokaci, gdyż ustawa pozwalała łączyć zawód adwokata z zawodem radcy prawnego. Niektóre instrukcje resortowe, jak na przykład instrukcja numer 69 Ministerstwa Przemysłu i Handlu z dnia 31 grudnia 1948 r., do stanowisk radców prawnych dopuszczały tylko adwokatów.

Na początku lat 50., w związku z likwidacją Prokuraturii Generalnej, obsługa organów władzy oraz administracji państwowej przeszła do wyspecjali-

⁸⁸ E. Kwiatkowska-Fałęcka, *Historia legislacji zasad wykonywania zawodu i zasad etyki radcy prawnego* [w:] red. A. Bereza, *Zawód radcy prawnego, Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, wyd. Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Prawnych, Warszawa 2011, s.24.

zowanych komórek prawnych. W 1954 r. powołano do życia Urząd Zastępstwa Procesowego. W tym czasie pojawiły się w naczelnych organach administracji resortowej pierwsze instrukcje dotyczące zasad pracy radcy prawnego oraz ich kwalifikacji. Okólnik Ministerstwa Budownictwa Przemysłowego z dnia 15 stycznia 1952 r. do zawodu radcy prawnego, prócz adwokatów dopuszczał osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze i trzyletni staż pracy na stanowisku prawniczym w naczelnych organach władzy lub jednostkach gospodarki społecznej.

Jednakże podstawowe zasady obsługi prawnej administracji i gospodarki społecznej uregulowane zostały dopiero dnia 2 czerwca 1954 r. *Dekretem o zastępstwie sądowym władz, urzędów instytucji i przedsiębiorstw państwowych*. Szczegółowe przepisy dotyczące zadań oraz pozycji radcy prawnego w prezydiach rad narodowych zawarto w Uchwale nr 294 Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1954 r. *W sprawie zastępstwa sądowego i obsługi prawnej terenowych organów władzy państwowej* oraz w Uchwale nr 423 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1957 r. *W sprawie obsługi prawnej powiatowych oraz niektórych miejskich i dzielnicowych rad narodowych*. Przedsiębiorstwa państwowe mogły i organizowały swą obsługę prawną w dowolnej formie, w związku z tym powstały tzw. jednostki gospodarki społecznej, których obsługą prawną zajmowali się radcy prawni. Występowali oni również w sporach przed komisjami państwowego arbitrażu gospodarczego.

Jednak czynności radcy prawnego zgodnie z przepisami ustawy *O ustroju adwokatury* z dnia 27 czerwca 1950 r. mógł wykonywać również adwokat. Do obejmowania stanowisk radców prawnych nakłaniały organy adwokatury, widząc w tym nową specjalizację. Niestety z uwagi na konstrukcję konfliktu interesu stworzoną przez władze komunistyczne zrównanie adwokata z radcą prawnym nie było możliwe. Z tego względu, że adwokat – radca prawny nie mógł udzielać pomocy osobom fizycznym (chyba, że był wyznaczony z urzędu) i przedsiębiorstwom nieuspołecznionym. Wynikało to z nieufności władz komunistycznych do jednostek samodzielnie świadczących pomoc prawną.

Niemniej radcy prawni w okresie Polski Ludowej stanowili dużą grupę środowiskową, jednakże bez poczucia wewnętrznej więzi zawodowej. Nie posiadali reprezentujących ich organów i tylko część z nich należała do samorząd-

du adwokackiego.

Pod koniec lat 50. pojawiły się pierwsze głosy o utworzeniu jednego samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych, którego członkowie świadczyliby pomoc prawną zarówno na rzecz osób fizycznych jak i podmiotów gospodarczych. Rozszerzająca się dyskusja na ten temat prowadzona przez Zrzeszenie Prawników Polskich została skutecznie zakończona przez władze komunistyczne Uchwałą nr 533 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1961 r. *W sprawie obsługi prawnej przedsiębiorstw państwowych, zjednoczeń oraz banków państwowych* uzupełnioną Uchwałą nr 400 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1963 r. *W sprawie zasad wynagradzania radców prawnych*.

Przywołana Uchwała nr 533 z dnia 13 grudnia 1961 r. stanowiła, że obsługę prawną sektora uspołecznionego wykonywać będą: radcy prawni, samodzielni referenci prawni, referenci prawni pod kierunkiem radców prawnych oraz adwokaci, a także inne osoby zgodnie z wytycznymi zawartymi w Zarządzeniu nr 62 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 1962 r. *W sprawie ogólnych zasad organizacji obsługi prawnej przedsiębiorców państwowych, zjednoczeń oraz banków państwowych*. Jednakże zawód radcy prawnego nie był jeszcze w pełni wyodrębniony. Uchwała nr 533 w § 2 stanowiła, iż stałą obsługę prawną wykonywać mają radcy prawni, jako samodzielni pracownicy podlegający dyrektorowi przedsiębiorca bądź jego zastępcy. W przypadku zatrudnienia więcej niż jednego radcy prawnego wszyscy radcy prawni mieli być samodzielnymi pracownikami, a jednemu z nich powierzano koordynowanie obsługą prawną⁸⁹. Doraźną obsługę prawną mogły świadczyć zespoły adwokackie oraz pracownicy naukowci.

Zgodnie z Uchwałą nr 533 radcy prawni mogli wykonywać obsługę prawną najwyżej u czterech pracodawców, w łącznym wymiarze półtora etatu. Do czasu pracy wliczano im czas na załatwienie sprawy poza lokalem przedsiębiorstwa, z tym, że czas pracy w lokalu przedsiębiorstwa nie mógł być krótszy niż dwie piąte wymiaru czasu pracy ustalonego w umowie o pracę. Radcy prawnemu nie można było zlecać czynności wykraczających poza obsługę prawną i wydawać wiążących poleceń co do treści opinii prawnej. Opinię prawną radca

⁸⁹ E. Kwiatkowska-Fałęcka, *Historia legislacji zasad wykonywania zawodu i zasad etyki radcy prawnego* [w:] red. A. Bereza, *Zawód radcy prawnego, Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, wyd. Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Prawnych, Warszawa 2011, s.30.

prawny sporządzał więc samodzielnie, zgodnie z posiadaną wiedzą i doświadczeniem zawodowym.

Listę radców prawnych prowadziły okręgowe komisje arbitrażowe właściwe ze względu na siedzibę przedsiębiorstwa. Nie istniała jednak jednolita alfabetyczna lista radców prawnych. Każdy radca prawny wpisywany był na listę radców prawnych danego pracodawcy na podstawie umowy o pracę. Rozwiązanie umowy o pracę skutkowało skreśleniem z listy radców prawnych.

Zgodnie z Uchwałą nr 533 na listę radców prawnych można było wpisać osobę, która ukończyła wyższe studia prawnicze, była co najmniej trzy lata zatrudniona w jednostce gospodarki uspołecznionej, w administracji gospodarczej, w organach prezydium rad narodowych lub w innych organach państwowych, nadto ukończyła aplikację sądową bądź arbitrażową, złożyła egzamin na stanowisko radcy prawnego, i której dotychczasowa praca daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków radcy prawnego. Radcą prawnym mogła być również osoba wpisana na listę adwokatów lub posiadająca kwalifikacje do uzyskania wpisu na tę listę, albo osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze i co najmniej przez okres pięciu lat pełniła służbę referendarską w naczelnym organach administracji państwowej na stanowiskach związanych z pracami ustawodawczymi lub z obsługą prawną tych organów, bądź która ukończyła wyższe studia prawnicze i przez co najmniej pięć lat pracowała w prezydiach rad narodowych, w tym co najmniej dwa lata zajmowała stanowisko kierownika komórki prawnej prezydium, radcy prawnego prezydium lub radcy prawnego do spraw zastępstwa sądowego lub przez cztery lata zajmowała stanowisko samodzielnego referenta prawnego.

Aplikację arbitrażową pozaetatową, której ukończenie było jedną z przesłanek zdobycia zawodu radcy prawnego, prowadził Państwowy Arbitraż Gospodarczy. Aplikantem arbitrażowym mógł być jedynie referent prawny. Aplikacja trwała dwa lata i kończyła się egzaminem na stanowisko radcy prawnego przeprowadzanym przez komisję złożoną z prezesa okręgowej komisji arbitrażowej albo wyznaczonego przez niego arbitra, jako przewodniczącego, sędziego wyznaczonego przez prezesa sądu wojewódzkiego, przedstawiciela prezydium wojewódzkiej rady narodowej i przedstawiciela Zrzeszenia Prawników Polskich.

Szczegółowy zakres oraz tryb składania egzaminu na stanowisko radcy prawnego określał Prezes Głównej Komisji Arbitrażowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości.

Egzamin składał się z części pisemnej oraz ustnej. W części pisemnej przystępujący do egzaminu sporządzał dwie prace pisemne na podstawie akt sądowych i arbitrażowych. Część ustna obejmowała pytania z wielu dziedzin prawa.

Złożenie egzaminu na stanowisko radcy prawnego z wynikiem negatywnym nie zamykało drogi do uzyskania tytułu radcy prawnego, lecz egzamin można było powtórzyć tylko jeden raz po upływie sześciu miesięcy.

APLIKACJA RADCOWSKA JAKO PODSTAWOWA DROGA DO ZAWODU RADCA PRAWNY

W okresie Polski Ludowej stanowisko radcy prawnego nie było utożsamiane z zawodem. Dopiero po okresie licznych dyskusji ustawą z dnia 6 lipca 1982 r. *O radcach prawnych* powołano do życia zawód radcy prawnego, a także samorząd radców prawnych. Ustawa ta określiła także zasady wykonywania obsługi prawnej przez radców prawnych oraz ich odpowiedzialność dyscyplinarną.

Przywołana ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. w art. 24 stanowi, iż radcą prawnym może zostać osoba, która⁹⁰:

- ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce,
- korzysta z pełni praw publicznych,
- ma pełną zdolność do czynności prawnych,
- jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym postępowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego,
- odbyła aplikację radcowską i złożyła egzamin radcowski z zastrzeżeniem art. 25 ust. 1 i 2.

Ukończenie aplikacji radcowskiej i złożenie egzaminu radcowskiego z wynikiem pozytywnym są podstawowymi sposobami do uzyskania tytułu zawodowego radca prawny. Celem aplikacji radcowskiej jest przygotowanie aplikanta do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu radcy prawnego w

⁹⁰ *Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych*, Dz.U.2010, Nr 10, poz.65 tekst jednolity z późn. zm.

szczególności wykształcenie umiejętności z zakresu zastępstwa procesowego, sporządzania pism, umów i opinii prawnych oraz przyswajanie zasad wykonywania zawodu. Aplikacja radcowska jest odpłatna, rozpoczyna się 1 stycznia i trwa 3 lata. Aplikant odbywa aplikację radcowską w kancelarii radcy prawnego, w spółce radców prawnych lub radców prawnych i adwokatów, bądź w jednostkach organizacyjnych. Aplikant obowiązany jest uczestniczyć w zajęciach teoretycznych i praktycznych organizowanych przez właściwą ze względu na miejsce zamieszkania aplikanta Radę Okręgowej Izby Radców Prawnych.

Jeżeli chodzi o uprawnienia aplikanta radcowskiego związane z zastępowaniem radcy prawnego przed sądami i organami, ulegały one licznym zmianom. Nowelizacją z dnia 10 września 2005 roku zmieniono treść art. 35, zgodnie z którym aplikant radcowski po upływie sześciu miesięcy od rozpoczęcia aplikacji radcowskiej może zastępować radcę prawnego przed sądem rejonowym, organami ścigania i organami administracji publicznej. Po roku i sześciu miesiącach od rozpoczęcia aplikacji aplikant radcowski może zastępować radcę prawnego także przed innymi sądami, za wyjątkiem Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego. We wcześniejszym stanie prawnym mógł to czynić dopiero po dwóch latach od rozpoczęcia aplikacji. Uprawnienia aplikantów radcowskich zostały ponownie zmienione w 2013 r. w tzw. ustawie deregulacyjnej, o której szerzej będzie mowa w rozdziale III.

Nabór na aplikację radcowską przeprowadza się w drodze egzaminu wstępnego, którego celem jest sprawdzenie wiedzy kandydata na aplikanta z zakresu: materialnego i formalnego prawa karnego, materialnego i formalnego prawa cywilnego, materialnego i formalnego prawa wykroczeń, materialnego i formalnego prawa administracyjnego, prawa rodzinnego i opiekuńczego, prawa spółek handlowych, prawa gospodarczego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, postępowania sądowo-administracyjnego, prawa Unii Europejskiej, prawa konstytucyjnego, prawa o ustroju sądów i prokuratur, samorządu adwokackiego, radcowskiego i innych organów ochrony prawnej działających w Rzeczypospolitej Polskiej.

Egzamin wstępny na aplikację przeprowadzany jest raz w roku w terminie wskazanym przez Ministra Sprawiedliwości, najczęściej pod koniec września.

Od 25 marca 2009 roku polega na rozwiązaniu testu jednokrotnego wyboru składającego się ze 150 pytań. We wcześniejszym stanie prawnym kandydat na aplikanta radcowskiego musiał zmierzyć się z liczbą 250 pytań. Od 2009 r. publikowany jest wykaz aktów normatywnych stanowiących podstawę pytań egzaminacyjnych, co jest dla zdających istotną wskazówką odnośnie zakresu materiału obowiązującego na egzaminie. Pozytywny wynik egzaminu uzyskuje kandydat, który zdobył co najmniej 100 punktów.

Przed 2006 r. egzaminy wstępne na aplikację radcowską organizowały poszczególne samorządy prawnicze. Do egzaminów tych przystępowało znacznie mniej osób niż w tej chwili. W latach 2000-2004 aplikację radcowską rozpoczynało średnio 700 osób rocznie. W następnych latach ich liczba systematycznie rosła i obecnie można mówić nawet o tysiącach aplikantów. W dużej mierze przyczyniły się do tego zmiany w przeprowadzaniu egzaminów wstępnych i częściowe otwarcie zawodu. Wprowadzie w 2005 r. egzamin wstępny na aplikację radcowską przeprowadzany był przez samorządy, jednakże zasady egzaminu zostały określone ustawowo. Dzięki wprowadzonym unormowaniom prawnym, w 2013 r. egzamin zdało 2400 osób spośród około 5100 zdających.

Przed dniem wejścia w życie tzw. ustawy deregulacyjnej aplikant w toku szkolenia przystępował do szesnastu kolokwium z różnych dziedzin prawa. Polegały one między innymi na rozwiązywaniu testów jednokrotnego wyboru składających się z trzydziestu pytań oraz sporządzaniu pism procesowych, opinii prawnych bądź umów. Ponadto w każdym roku szkoleniowym aplikant radcowski zdawał jeden egzamin ustny na podstawie pytań podanych przez Krajową Radę Radców Prawnych.

Po ukończeniu aplikacji radcowskiej aplikant zobowiązany jest zgodnie z art. 35 pkt.4 u.p.r. przystąpić do egzaminu zawodowego. Przeprowadzany jest on raz w roku w terminie wyznaczonym przez Ministra Sprawiedliwości. Celem egzaminu radcowskiego jest sprawdzenie przygotowania prawniczego osoby przystępującej do egzaminu do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu radcy prawnego. Do 2013 roku składał się on z pięciu części. Pierwsza polegała na rozwiązaniu testu jednokrotnego wyboru składającego się z zestawu stu pytań. Część druga obejmowała rozwiązanie zadania z prawa karnego polegającego na sporządzeniu aktu oskarżenia, apelacji bądź opinii prawnej o

braku podstaw do ich wniesienia. Część trzecia natomiast obejmowała rozwiązanie zadania z zakresu prawa cywilnego i sporządzeniu pozwu, wniosku lub opinii prawnej o braku podstaw do ich wniesienia. Część czwarta dotyczyła zadania z zakresu prawa gospodarczego i polegała na sporządzeniu umowy albo pozwu lub wniosku albo apelacji, lub opinii prawnej o braku podstaw do ich wniesienia. Część piąta obejmowała natomiast rozwiązanie zadania z zakresu prawa administracyjnego i polegała na sporządzeniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego lub skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, bądź na sporządzeniu opinii prawnej o braku podstaw do ich wniesienia.

Przed 2006 r. egzamin radcowski polegał na opracowaniu przez zdającego czterech tematów z różnych dziedzin prawa, w postaci odpowiedniego pisma procesowego lub opinii prawnej na podstawie akt sądowych.

Dzięki zmianom ustawowym dotyczącym aplikacji radcowskiej i egzaminu zawodowego liczba osób, które uzyskały tytuł radca prawny znacznie wzrosła w ostatnich latach. W 2010 roku ogólna liczba radców prawnych i adwokatów świadczących pomoc prawną wyniosła około 37 700 prawników⁹¹. Biorąc pod uwagę liczbę ludności w Polsce, na jednego prawnika w 2010 roku przypadało 1012 mieszkańców. W 2013 roku pozytywny wynik z egzaminu radcowskiego uzyskało 3506 osób spośród 4842 przystępujących, co dało zdawalność w okolicach 72,4 %. W 2014 roku do egzaminu radcowskiego przystąpiło 3580 osób, pozytywny wynik uzyskało około 2100 kandydatów na radców prawnych, co dało zdawalność w okolicach 63 %. Tak duży przypływ profesjonalnych pełnomocników budzi niepokój korporacji. Niektórzy ich przedstawiciele sugerują ograniczenie dostępu do zawodu i zmianę formuły przeprowadzania egzaminu wstępnego na aplikacje prawnicze. Według nich, celem egzaminu wstępnego powinien być wybór najlepszych absolwentów wydziałów prawa, aby zapewnić jak najwyższy poziom świadczonej pomocy prawnej. Jednakże nie ma akceptacji do przywrócenia stanu sprzed 2006 r., kiedy to na aplikację dostawała się znikoma liczba osób. Pamiętajmy, iż Polska ciągle należy do krajów, w których liczba prawników w stosunku do populacji jest stosunkowo niska. Według statystyk, w Polsce na 100 tysięcy mieszkańców przypada 99 prawników, we

⁹¹ Raport o dostępności pomocy prawnej, sporządzony i opublikowany przez Naczelną Radę Adwokacką z dnia 12 stycznia 2010 r.

Włoszech natomiast w 2010 roku na jednego prawnika przypadło 279 mieszkańców. Jeżeli przyjmiemy, że co roku w Polsce egzamin zawodowy z wynikiem pozytywnym złoży 80 % osób do niego przystępujących, to w najbliższych latach Polska prawdopodobnie znajdzie się w pierwszej dziesiątce państw europejskich pod względem dostępności do pomocy prawnej.

DEREGULACJA ZAWODU RADCA PRAWNY

W dniu 23 sierpnia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z 2013 r., poz.829). Celem tej ustawy jest zmniejszenie ograniczeń w dostępie do ponad pięćdziesięciu różnych zawodów.

Przywołana ustawa najliczniejsze zmiany wprowadziła w stosunku do zawodów radcy prawnego, adwokata, komornika, notariusza oraz syndyka.

W zakresie uprawnień pracowniczych aplikantów został wprowadzony wymóg uzyskania zgody pracodawcy na odbywanie aplikacji, aby móc korzystać ze zwolnienia z pracy na czas uczestnictwa w zajęciach szkoleniowych z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Brak takiej zgody pozbawia aplikanta prawa do otrzymania tegoż świadczenia. Do dnia wejścia w życie ustawy deregulacyjnej zgoda pracodawcy nie była wymagana. Ponadto określona została wysokość wynagrodzenia za czas korzystania z urlopu na przygotowanie się do egzaminu zawodowego, w wysokości 80% wynagrodzenia. Z tego uprawnienia można korzystać wyłącznie jeden raz.

Po 6 miesiącach od rozpoczęcia aplikacji aplikant radcowski może zastępować radcę prawnego przed wszystkimi sądami, organami ścigania i organami państwowymi, samorządowymi i innymi instytucjami za wyjątkiem Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Do tej pory aplikant mógł na mocy udzielonego mu przez radcę prawnego upoważnienia występować jedynie przed sądami rejonowymi i wskazanymi instytucjami, a dopiero po roku i sześciu miesiącach aplikacji przed innymi sądami. Kwestią wywołującą liczne spory była możliwość zastępowania radcy prawnego po ukończeniu aplikacji, a przed uzyskaniem tytułu zawodowego. W myśl art. 32 ust. 2 ustawy o radcach prawnych aplikacja radcowska rozpoczyna się 1 stycznia i kończy po upływie trzech lat. Stąd po upły-

wie tych trzech lat traciło się status aplikanta i jednocześnie uprawnienie do zastępowania radców prawnych przed sądami i innymi instytucjami. Obecnie aplikant po ukończeniu aplikacji ma prawo do zastępowania radcy prawnego przez 1 rok.

Zmiany wprowadzone ustawą deregulacyjną objęły również kwestie wydawania upoważnień do zastępowania przez aplikantów radcowskich adwokatów wykonujących zawód w spółkach adwokacko-radcowskich, co do czasu wejścia tejże ustawy nie było możliwe. Jednakże aplikant radcowski nie ma uprawnień do zastępowania adwokata występującego w roli obrońcy w sprawach karnych oraz karno-skarbowych.

Zmieniono również formułę egzaminu radcowskiego, test jednokrotnego wyboru zastąpiono zadaniem z zakresu zasad wykonywania zawodu radcy prawnego lub zasad etyki, polegającym na sporządzeniu opinii prawnej. Nadto, jako alternatywę dla zadania z prawa cywilnego, wprowadzono prawo rodzinne i opiekuńcze.

Poszerzono również grupę osób zwolnionych z obowiązku odbywania aplikacji o osoby pracujące przy tworzeniu projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego oraz osoby, które zdały egzamin komorniczy.

Przewidziano również skrócenie stażu pracy z pięciu do trzech lat dla osób na niektórych stanowiskach, na przykład asystenta prokuratora czy referendarza sądowego, po upływie którego będą mogły podejść do egzaminu zawodowego bez konieczności ukończenia aplikacji radcowskiej.

WPŁYW DEREGULACJI NA JAKOŚĆ ŚWIADCZONEJ POMOCY PRAWNEJ

Podstawowym celem deregulacji zawodów prawniczych, w tym zawodu radcy prawnego, jest ich otwarcie dla szerszego grona podmiotów spełniających ustawowe przesłanki.

Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości wprowadzone zmiany zwiększą ilość dostępnych opcji rozwoju i awansu zawodowego, a tym samym konkurencję na rynku usług prawniczych. Ich pozytywnym efektem będzie obniżenie cen i wzrost jakości świadczonych usług.

Odmienne stanowisko zajmuje wielu przedstawicieli środowiska prawniczego, którzy uważają, iż deregulacja jest kompletną pomyłką i przyniesienie odmienny od zamierzonego skutek. Spowoduje zalanie rynku usług prawnych młodymi prawnikami, których wiedza i umiejętności mogą okazać się niekompletne. Ale czy na pewno?

Młody prawnik, aby móc uzyskać prawo do wykonywania zawodu musi przejść trzyletnią bardzo trudną, wymagającą wielu poświęceń aplikację, w trakcie której pod opieką patrona – radcy prawnego pogłębia swoją wiedzę i zdobywa umiejętności niezbędne w dalszej karierze zawodowej. Nadto obowiązany jest do zdania szeregu egzaminów i odbycia wielu praktyk w różnych instytucjach. Cały cykl szkoleniowy kończy się kilkudniowym, wielogodzinnym egzaminem zawodowym, który tak naprawdę nie odzwierciedla poziomu wiedzy aplikanta w pełni. W wielu przypadkach jego wynik zależy od szczęścia, czy akurat natrafił na dziedzinę, w której ma doświadczenie.

Argumentowanie przez środowisko prawnicze, iż deregulacja spowoduje zwiększenie liczby niekompetentnych prawników, jest błędne. To aplikacja ma nauczyć i przygotować młodego człowieka do samodzielnego wykonywania zawodu. Oczywiście obowiązkiem aplikanta jest samodoskonalenie i podnoszenie kwalifikacji oraz pogłębianie wiedzy, jednak to aplikacja ma ukierunkować na to co jest najważniejsze, na co należy zwrócić największą uwagę, i na co kłaść nacisk. Studia prawnicze nie uczą korzystania z ustaw, rozporządzeń itp., a jedynie w większości przypadku wymagają uczenia się ich „na pamięć”, co przynosi odwrotny efekt od zamierzonego. Prawnik ma wiedzieć, gdzie szukać odpowiedzi, a nie uczyć się przepisów na pamięć, która jest zawodna i po krótkim czasie zostaje tylko zdawkowa część zdobytej wiedzy.

Argumentacja środowiska prawniczego, że przez wprowadzenie deregulacji spadnie jakość świadczonych usług, jest według mnie błędna. Oznaczać to może jedynie to, że starsi radcy prawni czy adwokaci boją się, iż zwiększenie liczby prawników spowoduje spadek ich zarobków i będzie wymagało większego starania się o klienta. Deregulacja nie wpłynie negatywnie na jakość świadczonych usług, lecz spowoduje odwrotność takiego zjawiska, dobry prawnik będzie musiał być skuteczny, a co za tym idzie jakość usług wzrośnie.

Liczne kontrowersje związane z deregulacją zawodów prowadzą do pew-

nej refleksji, czy nie wypadałoby się zastanowić nad wprowadzaniem w trakcie aplikacji pewnego rodzaju specjalizacji, która interesuje młodego człowieka, a nie uczyć ich wszystkiego, tak jak na pierwszych dwóch – trzech latach studiów. Z pewnością osoby, które potrzebują pomocy prawnika wolałyby iść do osoby specjalizującej się w konkretnej dziedzinie, w której są na bieżąco z przepisami czy orzecznictwem, niż do osoby, która zajmuje się wszystkim.

Dopiero czas pokaże, w jaki sposób deregulacja zawodu radcy prawnego wpłynęła zarówno na środowisko prawnicze, jak i na jakość świadczonych usług.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Okólnik Ministra Budownictwa Przemysłowego z dnia 15 stycznia 1952 r. do zawodu radcy prawnego.
- Dekret z dnia 2 czerwca 1954 r. o zastępstwie sądowym władz, urzędów instytucji i przedsiębiorstw państwowych.
- Uchwała nr 294 Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1954 r. w sprawie zastępstwa sądowego i obsługi prawnej terenowych organów władzy państwowej.
- Uchwała nr 423 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1957 r. w sprawie obsługi prawnej powiatowych oraz niektórych miejskich i dzielnicowych rad narodowych.
- Uchwała nr 533 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1961 r., w sprawie obsługi prawnej przedsiębiorstw państwowych, zjednoczeń oraz banków państwowych.
- Uchwała nr 400 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 1963 r. w sprawie zasad wynagradzania radców prawnych.
- Zarządzenie nr 62 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 1962 r. w sprawie ogólnych zasad organizacji obsługi prawnej przedsiębiorców państwowych, zjednoczeń oraz banków państwowych.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. 2010, Nr 10, poz.65 tekst jednolity z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013 r., poz.829.

Opracowania

- E. Kwiatkowska-Falęcka, *Historia legislacji zasad wykonywania zawodu i zasad etyki radcy prawnego* [w:] red. A. Bereza, *Zawód radcy prawnego, Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, wyd. Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Prawnych, Warszawa 2011.
- Raport o dostępności pomocy prawnej, sporządzony i opublikowany przez Naczelną Radę Adwokacką z dnia 12 stycznia 2010 r.

DEREGULACJA ZAWODU KOMORNIK SĄDO- WY

Deregulation of the profession of bailiff

Ewa Jankowska

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Deregulation is the process of liquidation high, and sometimes unjustified barriers to competition. This applies especially to the professions of public trust. These barriers, such as, obligation to complete the course, relevant education or professional training, are the barriers, especially for young people, to have ability of the profession. Restriction or abolition of certain formal requirements significantly open up access to many not available at the time of the competition.

The goal of deregulation is therefore to increase competitiveness. And thus a positive impact on lowering the price and quality of services.

Keywords: Deregulation of the profession of bailiff, professional, barriers

WPROWADZENIE

Deregulację zawodów wprowadziła w życie *Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów*⁹². W Ministerstwie Sprawiedliwości trwały prace zmierzające do opracowania czterech transz deregulujących dostęp do ponad 240 zawodów, w tym też zawodu komornika sądowego.

Deregulacja to proces likwidacji wysokich i niekiedy nieuzasadnionych barier dostępu do zawodów. Dotyczy to zwłaszcza zawodów zaufania publicznego. Owe bariery, jak m.in. obowiązek odbycia kursu, odpowiednie wykształcenie czy też staż zawodowy, ograniczają niejednokrotnie, przede wszystkim ludziom młodym, możliwości wykonywania danej profesji. Złagodzenie bądź zniesienie niektórych formalnych wymogów znacząco otworzy dostęp do wielu niedostępnych wcześniej zawodów⁹³.

Celem deregulacji jest więc zwiększenie konkurencyjności, a tym samym obniżenie cen i podniesienie jakości oferowanych usług.

⁹² <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza> (data dostępu 06-11-2014r., godz. 17:28:23)

⁹³ *Ibidem*

HISTORIA ZAWODU KOMORNIK SĄDOWY

Etymologia słowa komornik i jego miano sięga w Polsce czasów Bolesława Chrobrego. Nazwa tego zawodu wzięła początek od łacińskiego słowa *camera* i starogreckiego słowa *kamara*, co oznacza nieogrzewaną izbę, spichrz. Podobna nazwa i podobne znaczenie tego słowa występuje w języku słowiańskim: „w dialekcie rosyjskim *komórnik* oznacza klucznik, w ukraińskim *komirnyk* – celnik, a *komornyk* – komornik, jak również adwokat i notariusz”⁹⁴.

W czasach wczesnopiastowskich komornikami nazywani byli chłopci mający obowiązek posługi na dworze. Później miano to dotyczyło dworzan usługujący na pokojach (*camerach*) królewskich. Urząd komorzego wykształcił się w kolejnych latach. Komorzy był to zarządzający pokojami, sprzętami i królewską służbą. W XVIII wieku wojewodowie, kasztelani i starostowie mieli swego komornika, który był ówczesnie urzędnikiem nieposiadającym jeszcze wyznaczonego zakresu obowiązków⁹⁵.

Na początku XV wieku wykształcił się sąd podkomorski. Zasiadał w nim podkomorzy lub wyznaczony przez niego urzędnik zwany komornikiem. Podkomorzy wybierany i mianowany był przez króla spośród czterech kandydatów sejmiku. Dobierał on sobie czterech komorników, będących mierniczymi i geometrami. Podkomorzy orzekał o rozgraniczeniu dóbr i robił to na miejscu sporu. Stanowisko podkomorzego przetrwało do XVIII wieku.

W ówczesnej literaturze można znaleźć fragmenty zawierające opis czynności dokonywanych przez komornika:

*Sędzia dzielący słusznie jak wystarczy,
i oborę i spiżarnię i grosiwo,
i owczarnię, i nabytek gospodarczy.
Potem, z obu stron namowy
Pan komornik przez zagony
ciągnie sznurem na dwie strony
i wydziela dwie połowy*

Andrzej Frycz Modrzewski⁹⁶

Coraz większego znaczenia nabierał urząd komornika ziemskiego, który posiadał prawa sędziowskie. Fragmenty konstytucji łęczyckiej z 1914 roku

⁹⁴ <http://www.zgora.pl/studiazielonogorskie/studia10/komornicy.htm> (data dostępu: 01-02-2015r., godz. 11:35:12)

⁹⁵ *Ibidem*

⁹⁶ <http://www.zgora.pl/studiazielonogorskie/studia10/komornicy.htm> (data dostępu: 01-02-2015r., godz. 11:35:12)

wskazują o wzroście znaczenia *komornika*, jako sędziego i jednocześnie egzekutora wyroków. Nazwa *komornik* w sądownictwie ziemskim przetrwała do końca XVIII wieku. *Komornikiem sędziowskim* nazywano wówczas urzędnika, który przyjmował oświadczenia do ksiąg wieczystych⁹⁷.

Sądowe prawo egzekucyjne w Polsce zostało w pełni skodyfikowane zgodnie ze standardami europejskimi dopiero w 1932 roku, kiedy to rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 roku zostały ogłoszone przepisy prawa, jako prawo o sądowym postępowaniu egzekucyjnym i włączone do kodeksu postępowania cywilnego z 29 listopada 1930 roku. Miało to na celu ujednoczenie i unormowanie rozległych dziedzin postępowania spornego, egzekucyjnego i zabezpieczającego⁹⁸.

Po drugiej wojnie światowej nastąpiło uregulowanie sądowego postępowania egzekucyjnego poprzez uchwalenie w 1964 roku nowego kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późniejszymi zmianami)⁹⁹.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1968 roku w sprawie czynności komorników (Dz.U. Nr 10, poz. 52 z późniejszymi zmianami) wprowadziło istotne uregulowania, co do sposobu postępowania komorników w prowadzonej egzekucji. Prawdziwą „rewolucję” jednak w egzekucji sądowej wprowadziła ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. Nr 133, poz. 882), znowelizowana po czterech latach ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 130, poz. 1452)¹⁰⁰.

Pozycja komornika sądowego i jego status zmieniały się równoległe ze zmianami ustawodawstwa dotyczącego postępowania egzekucyjnego. Od 1964 roku, obok sędziów, prokuratorów, żołnierzy sił zbrojnych, pracowników organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej, komornik sądowy był funkcjonariuszem państwowym. Stosunek pracy z komornikiem sądowym nawiązywany był w drodze mianowania przez prezesa sądu wojewódzkiego, a rozwiązywany w trybie przewidzianym przepisami kodeksu pracy¹⁰¹.

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ *Ibidem.*

¹⁰⁰ <http://www.zgora.pl/studiazielonogorskie/studia10/komornicy.htm> (data dostępu: 01-02-2015r., godz. 11:35:12)

¹⁰¹ *Ibidem.*

Kolejne projekty regulacji modelu egzekucji sądowej, statusu komornika sądowego oraz kosztów jego działalności pojawiły się po roku 1990. Ostatecznie Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji wprowadziła nowy status komorników sądowych, samorząd zawodowy oraz nowe reguły finansowania egzekucji. Komornik, funkcjonariusz publiczny, działał przy sądzie rejonowym, był jego pracownikiem i organem egzekucyjnym. Dodatkowo komornik stał się pracodawcą dla osób zatrudnionych w jego kancelarii¹⁰².

Ustawa uregulowała również po raz pierwszy formę działalności samorządu komorniczego, w skład którego wchodzi: Krajowy Zjazd Komorników, Krajowa Rada Komornicza, walne zgromadzenie komorników izb komorniczych, izby komornicze. Od 1981 roku komornicy zrzeszali się w trzynastu oddziałach Stowarzyszenia Komorników Sądowych¹⁰³.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku po czterech latach została znowelizowana ustawą z dnia 18 września 2001 roku o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wskutek czego komornik przestał być pracownikiem sądu. Oprócz tego zmiany dotyczyły m. in. takich zagadnień jak poszerzenie zadań i kompetencji komornika, podniesienie rangi jego zawodu, dostępu do niezbędnych informacji o posiadanych przez dłużników majątku¹⁰⁴.

Obowiązująca obecnie ustawa o komornikach sądowych i egzekucji w ciągu ostatnich 16 lat obowiązywania doczekała się nowelizacji aż 23 razy. Ostatnia z wspomnianych nowelizacji, która weszła w życie 23 sierpnia 2014r., wprowadziła znaczące zmiany w modelu funkcjonowania zawodu komornika sądowego¹⁰⁵.

DROGA DO ZAWODU KOMORNIK SĄDOWY

Przed kandydatami do pracy stawiane są najróżniejsze wymagania. W zależności od stanowiska, o które się ubiegamy, wśród wymagań można wymienić

¹⁰² <http://www.zgora.pl/studiazielonogorskie/studia10/komornicy.htm> (data dostępu: 01-02-2015r., godz. 11:35:12)

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Marciniak A. (red.), *Założenia projektu nowej ustawy o komornikach sądowych*, Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej pod patronatem Ministra Sprawiedliwości, Wydawnictwo Currenda, Warszawa, 21 października 2013, s. 5.

odpowiednie wykształcenie, wykazanie się doświadczeniem zawodowym bądź stażem, nierzadko opłacanym. Dlatego też Ministerstwo Sprawiedliwości zdecydowało wprowadzić pewnego rodzaju ułatwienia, które wielu kandydatom otworzą nowe możliwości dostępu do wybranego przez siebie zawodu.

Jak zostać komornikiem sądowym? Kandydat, który chce w przyszłości zostać komornikiem sądowym musi ukończyć wyższe studia prawnicze i tytuł magistra prawa, odbyć aplikację komorniczą i zdać egzamin komorniczy. Wymogiem koniecznym jest również przynajmniej dwuletnie doświadczenie w pracy, jako asesor komorniczy.

Przed wejściem w życie ustawy deregulującej, art. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997 r. stanowił, że na stanowisko komornika może zostać powołana osoba, która:

- posiada obywatelstwo polskie;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- posiada nieposzlakowaną opinię;
- nie była karana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- nie jest podejrzana o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra prawa lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej;
- posiada zdolność psychiczną i fizyczną pozwalającą na pełnienie obowiązków komornika, którą ustala lekarz medycyny pracy;
- odbyła aplikację komorniczą;
- złożyła egzamin komorniczy;
- pracowała w charakterze asesora komorniczego co najmniej 2 lata;
- ukończyła 26 lat¹⁰⁶.

Po wejściu w życie ustawy deregulacyjnej nastąpiły zmiany dotyczące samego egzaminu komorniczego i egzaminu wstępnego na aplikację komorniczą, jak również sposobu oceniania, oraz skrócenie okresu praktyki.

Aplikację komorniczą należy traktować, jako pewnego rodzaju służ-

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U.1997, Nr 133, poz.882 tekst jednolity z póź. zm.

bę przygotowawczą. Ma ona na celu przygotowanie aplikanta pod względem teoretycznym i praktycznym do należytego wykonywania powierzonych mu obowiązków. Podczas aplikacji aplikant zapoznaje się z całokształtem pracy komornika. Dodatkowo aplikant jest zobligowany do samodzielnego pogłębiania wiedzy prawniczej i praktycznych umiejętności, musi również uczestniczyć w zajęciach seminaryjnych i praktykach, które zgodnie z przepisami przewidziane są programem aplikacji. Art. 10 ust. 3-5 u.k.s.e. wyraźnie wskazuje, kogo nie dotyczy wymóg odbycia aplikacji¹⁰⁷.

Aplikant komorniczy musi uzyskać pozytywną ocenę z egzaminu konkursowego na aplikację komorniczą. Chcąc przystąpić do obowiązkowej aplikacji komorniczej, należy w pierwszej kolejności zdać egzamin konkursowy¹⁰⁸.

Wstępny egzamin konkursowy przeprowadzany jest przez komisje egzaminacyjne raz w roku, w terminie wyznaczonym przez Ministra Sprawiedliwości, nie później jednak niż do dnia 30 września. Egzamin przeprowadzany jest równocześnie we wszystkich izbach komorniczych¹⁰⁹. Egzamin konkursowy polega na sprawdzeniu wiedzy kandydata z różnych dziedzin prawa. Pytania na egzaminie pochodzą z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego, postępowania cywilnego, prawa gospodarczego, prawa spółek handlowych, prawa pracy, prawa rodzinnego i opiekuńczego, prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, prawa finansowego, prawa europejskiego, prawa prywatnego międzynarodowego, ustroju sądów i samorządu komorniczego¹¹⁰.

Egzamin konkursowy polega na rozwiązaniu testu składającego się ze 150 pytań jednokrotnego wyboru. Wynik pozytywny z egzaminu konkursowego kandydat otrzymuje po uzyskaniu co najmniej 90 punktów, przy czym poprawna odpowiedź na jedno pytanie punktowana jest, jako 1 punkt¹¹¹. Od dnia ogłoszenia wyników egzaminu kandydaci na aplikantów mają dwa lata, aby ubiegać się o wpis na listę aplikantów.

Aplikacja komornicza trwa łącznie dwa lata i odbywa się u wybranego komornika –patrona. Ubiegając się o przyjęcie do pracy w charakterze aplikanta,

¹⁰⁷ Kochanowski J. i in., *Status prawny komornika sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej- wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Currenda, Sopot 2013, s. 29.

¹⁰⁸ <http://www.zawodowe.com> (data dostępu: 10-11-2014r., godz. 11:40:12).

¹⁰⁹ Art. 29c ust. 1 u.k.s.e.

¹¹⁰ Art. 29c ust. 2 u.k.s.e.

¹¹¹ Art. 29h ust. 1 u.k.s.e.

należy najpierw odbyć półroczną praktykę w danej kancelarii¹¹².

Aplikacja komornicza ma na celu zapoznanie aplikanta komorniczego z całokształtem pracy komornika. Aplikant komorniczy na podstawie pisemnego upoważnienia, po upływie roku od dnia rozpoczęcia aplikacji komorniczej, może być upoważniony przez komornika do samodzielnego wykonywania określonych czynności egzekucyjnych, do których upoważniony jest asesor komorniczy¹¹³.

Aplikant oprócz uczestnictwa w zajęciach seminaryjnych odbywa również praktyki, podczas których pogłębia wiedzę prawniczą i zdobywa praktyczne umiejętności niezbędne do zajmowania stanowiska komornika. Aplikant przystępuje również, w wyznaczonym terminie, do sprawdzianów wiedzy oraz kolokwium przeprowadzanych w czasie aplikacji¹¹⁴.

Po zakończeniu kształcenia aplikanci przystępują do egzaminu komorniczego. Egzamin komorniczy przeprowadzany jest przez komisje egzaminacyjne raz do roku. Termin, w którym egzamin komorniczy będzie się odbywał, wyznaczany jest przez Ministra Sprawiedliwości, jednak nie może być on późniejszy niż do dnia 30 czerwca. Egzamin ten jest egzaminem sprawdzającym przygotowanie kandydata, czy jest on już gotowy, aby samodzielnie i należyście wykonywać zawód komornika. Egzamin komorniczy składa się z dwóch części: pisemnej i ustnej¹¹⁵. Część pisemna polega na opracowaniu tematów z zakresu czynności egzekucyjnych¹¹⁶, część ustna natomiast sprawdza wiedzę aplikanta z zakresu prawa, ustroju sądów powszechnych, przepisów egzekucji sądowej i wykonywania czynności komorniczych¹¹⁷. Aplikanci, którzy uzyskają wynik pozytywny z egzaminu, nie stają się jeszcze pełnoprawnymi komornikami. Najpierw muszą przepracować co najmniej 2 lata w charakterze asesora komorniczego. Dopiero wtedy mogą starać się o zatrudnienie na stanowisku komornika.

Asesora komorniczego powołuje prezes właściwego sądu apelacyjnego na wniosek osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby ko-

¹¹² <http://aplikacja-prawnicza.pl/aplikacja-komornicza> (data dostępu: 13-11-2014r., godz. 08:05:02)

¹¹³ Art. 30 u.k.s.e.

¹¹⁴ Art. 29k u.k.s.e.

¹¹⁵ Art. 31 u.k.s.e.

¹¹⁶ Art. 31c u.k.s.e.

¹¹⁷ Art. 31e u.k.s.e.

morniczej. Właściwa rada izby komorniczej przedstawia swą opinię i wskazuje, który komornik zatrudni asesora komorniczego¹¹⁸.

Zgodnie z art. 32 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, na stanowisko asesora komorniczego może zostać powołana osoba, która spełnia wymogi określone w art. 10 ust. 1 pkt 1-9 u.k.s.e. Treść art. 10 ustawy wskazuje konkretne wymagania dotyczące aplikanta komorniczego, wymagane jako obowiązkowe dla asesora komorniczego, a tym samym dla samego komornika¹¹⁹.

Kandydat na asesora komorniczego, podobnie jak kandydat na aplikanta, nie może być karany. Nie może być również prowadzone przeciwko niemu postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. I w tym zakresie kandydat na asesora do wniosku przedstawia odpowiednie zaświadczenia¹²⁰.

Każdy komornik ma obowiązek zatrudnić w okresie 2 lat co najmniej jednego asesora komorniczego. Z obowiązku tego może zwolnić komornika prezes właściwego sądu apelacyjnego, po uprzednim zasięgnięciu opinii prezesa sądu rejonowego i rady właściwej izby komorniczej. Jednocześnie jednak rada właściwej izby komorniczej może zobowiązać komornika do zatrudnienia wskazanego przez siebie asesora komorniczego¹²¹. Analogiczne w swej treści uprawnienie przypada prezesowi właściwego sądu apelacyjnego. Po zasięgnięciu przez niego opinii rady właściwej izby komorniczej może zobligować komornika, aby zatrudnił wskazanego asesora komorniczego. Sytuacja ta ma miejsce w dwóch przypadkach. Po pierwsze wtedy, kiedy komornik pomimo obowiązku zatrudnienia co najmniej jednego asesora, w ciągu 2 lat go nie zatrudnia, bądź też w sytuacji, gdy w prowadzonych przez komornika egzekucjach powstanie zaległość, która przekracza okres sześciu miesięcy¹²².

Z brzmienia przepisów u.k.s.e. wynika, iż asesor, nawet gdy pełni funkcję zastępcy komornika, nie jest członkiem samorządu komorniczego. Może uczestniczyć w walnym zgromadzeniu komorników, nie posiada jednak prawa do głosowania¹²³.

¹¹⁸ Art. 27 ust. 3 u.k.s.e.

¹¹⁹ Art. 32 ust. 1 u.k.s.e.

¹²⁰ Art. 32 u.k.s.e.

¹²¹ Art. 32 ust. 6 u.k.s.e.

¹²² Art. 32 ust. 7a u.k.s.e.

¹²³ Art. 79 ust. 1 w zw. z art. 86 ust. 3 w zw. z art. 88 ust. 5 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. 1997 Nr 133 poz. 882).

Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji nie wskazuje przepisów dotyczących statusu prawnego asesora komorniczego. Asesor komorniczy asystuje, obserwuje i pomaga przy czynnościach egzekucyjnych wykonywanych bezpośrednio przez komornika sądowego. Może on również przeprowadzać egzekucję lub też dokonywać określonych czynności. Niezbędne jest w tym celu zlecenie wystawione przez komornika w formie pisemnej, określające sprawy lub czynności, co do których asesor został upoważniony. Zlecenie to obejmuje m.in. przeprowadzenie egzekucji w sprawach świadczeń pieniężnych, jak też w sprawach zabezpieczających roszczenia pieniężne. Oba te przypadki dotyczą kwot nieprzekraczających stukrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego roku poprzedniego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, wyłączając egzekucję z nieruchomości¹²⁴.

Art. 26 ustawy stanowi, że asesor komorniczy może pełnić funkcję zastępcy komornika, jeżeli komornik nie może wypełniać powierzonych mu obowiązków. Pełniącemu funkcję zastępcy komornika sądowego asesorowi przysługują prawa i obowiązki komornika zgodnie z art. 26 ust. 3 u.k.s.e. Zastępujący komornika asesor ma prawo wykonywać czynności egzekucyjne, ponosząc odpowiedzialność tak jak komornik w zakresie wykonywanych czynności. W takiej sytuacji w drodze rozporządzenia asesora komorniczego wyznacza prezes właściwego sądu apelacyjnego¹²⁵.

DEREGULACJA ZAWODU KOMORNIK SĄDOWY

W dniu 23 sierpnia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r., poz. 829). Ustawa wprowadzona została w celu zmniejszenia ograniczeń w dostępie do ponad pięćdziesięciu różnych zawodów, w tym także w dostępie do zawodów zaufania publicznego, takich jak: radca prawny, adwokat, notariusz, komornik.

Dotychczas jednym w wymogów koniecznych, aby ubiegać się o stanowisko komornika sądowego, był pozytywny wynik uzyskany z egzaminu konkursowego składającego się części pisemnej i ustnej. Warunkiem uzyska-

¹²⁴ Banasik P., *Komentarz do art.32 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, LEX OMEGA on-line (data dostępu 13-12-2014r., godz. 23:55:01).

¹²⁵ *Ibidem*.

nia wyniku pozytywnego było zdanie zarówno części pisemnej, jak i ustnej. Zgodnie z ustawą deregulacyjną nastąpiła likwidacja części ustnej egzaminu komorniczego. Zmieniono również jego kształt oraz system oceniania. Kandydat przystępujący do egzaminu wstępnego musiał zdobyć odpowiednią liczbę punktów za poszczególne zadania. Obecnie system oceniania egzaminu wstępnego, poprzez podniesienie progu zdawalności z 90 do 100 punktów, ma na celu ujednoczenie zdawania tego egzaminu, podobnie jak w przypadku egzaminów wstępnych na aplikację adwokacką, radcowską czy notarialną. Natomiast w przypadku egzaminu komorniczego kandydat będzie oceniany przez komisję egzaminacyjną w oparciu o pięciostopniową skali ocen z podziałem na oceny pozytywne oraz ocenę negatywną. Kandydat na komornika, który uzyska z egzaminu ocenę negatywną, może odwołać się do komisji egzaminacyjnej II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości¹²⁶.

Obecnie, zamiast przyznawania punktów, egzaminatorzy będą wystawiać kandydatom oceny. Aby otrzymać wynik pozytywny z egzaminu komorniczego, konieczne będzie otrzymanie ocen pozytywnych z obu zadań pisemnych¹²⁷.

Jednocześnie wśród wielu zmian skróceniu do półtora roku uległ czas aplikacji komorniczej. Z pięciu do trzech lat skrócono okres praktyki w odniesieniu do osób uprawnionych do zdawania egzaminu komorniczego bez aplikacji komorniczej. Nastąpiło poszerzenie katalogu stanowisk, dzięki którym można nabyć uprawnienie do powołania na komornika sądowego. W projektowanych rozwiązaniach zrezygnowano także z obowiązkowych badań psychologicznych dla kandydatów na komorników¹²⁸.

DEREGULACJA A JAKOŚĆ EGZEKUCJI KOMORNICZEJ

Można mówić o wielu pozytywnych aspektach deregulacji, wśród których należy wymienić m. in. większą dostępność do atrakcyjnych, ale obecnie zamkniętych profesji oraz ograniczenie biurokracji¹²⁹. Celem deregulacji jest więc zwiększenie konkurencyjności na rynku pracy. W odniesieniu do ustawy o

¹²⁶ http://www.alebank.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=37389:prezentacja-deregulacja-ustawy-o-komornikach-sadowych-i-egzekucji-komentarz&catid=790:nbs-2013-09&Itemid=255 (data dostępu: 04-02-2015r., godz. 17:55:02).

¹²⁷ <http://www.deregulacjazawodow.pl> (data dostępu: 13-11-2014r., godz. 08:05:02).

¹²⁸ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza/> (data dostępu 06-11-2014r., godz. 17:28:23).

¹²⁹ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza/> (data dostępu 06-11-2014r., godz. 17:28:23).

komornikach sądowych i egzekucji wprowadzone zmiany mogą wpłynąć na wzrost zainteresowania zawodem komornika sądowego ze strony absolwentów prawa, a także reprezentantów zawodów prawniczych, takich jak adwokat, radca prawny czy sędzia¹³⁰.

Wprowadzając zmiany w profesji komornika sądowego, Ministerstwo Sprawiedliwości miało trudne zadanie. Jest to funkcjonariusz publiczny, więc wprowadzając owe zmiany zrodziło się wiele pytań i wątpliwości. Proces deregulacji jest pewnego rodzaju nowością w polskim prawie.

Czy zmiany wprowadzone tą ustawą rzeczywiście ułatwią zdobycia deregulowanego zawodu? Czy osoba ubiegająca się o deregulowany zawód spełni oczekiwania związane z wykonywaniem tego zawodu? Czy poradzi sobie wykonując deregulowany zawód, tak, jak poradziłaby sobie osoba musząca spełnić poprzednie wymagania? W końcu ubiega się o zawód zaufania publicznego.

Z pełnieniem funkcji publicznej ściśle związane jest przestrzeganie określonych zadań i norm. Konsekwencje w zakresie ich nieprzestrzegania są ujawniane publicznie. Komornik, jako funkcjonariusz publiczny pozostaje na „świeczniku”. Wszystkie jego potknięcia nie pozostają bez echa. Wiele sytuacji wymaga od komornika zastosowania przepisów i norm, do których stosowania jest zobligowany przepisami ustawy czy k.p.c., a niezajomość tych praw może skutkować odpowiedzialnością karną.

Środowisko komornicze podchodzi to kwestii deregulacji w sposób sceptyczny. Komornicy uważają, że „profesja ta wymaga solidnego przygotowania, czemu nie sprzyja ułatwianie zasad zdawania egzaminu wstępnego na aplikację oraz skrócenie czasu jej trwania”¹³¹. Komornik to zawód zaufania publicznego, zawód wymagający od osób go wykonujących nie tylko odpowiedniej wiedzy prawniczej, ale też doświadczenia, pewnych umiejętności manewrowania w przepisach prawa, przy jednoczesnym ich stosowaniu, a czasem po prostu umiejętności zachowania się przy tym wszystkim w sposób ludzki. Komornik kojarzy się z osobą silną, odporną na stres, a czasem nawet bezwzględna. Ale czy tak jest? Chyba niekoniecznie. Komornicy to też ludzie, ludzie pełniący

¹³⁰ http://www.alebank.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=37389:prezentacja-deregulacja-ustawy-o-komornikach-sadowych-i-egzekucji-komentarz&catid=790:nbs-2013-09&Itemid=255 (data dostępu: 04-02-2015r., godz. 17:55:02).

¹³¹ *Ibidem*.

pewnego rodzaju służbę na rzecz obywateli.

Młody aplikant, aby móc uzyskać prawo do wykonywania zawodu komornika sądowego, przechodzi trudną i ciężką drogę. Odbywa praktyki, gdzie pod czujnym okiem komornika – patrona zdobywa i pogłębia niezbędną wiedzę praktyczną. Zobligowany jest jednocześnie do uczestnictwa w zajęciach seminaryjnych, przystępuje również w wyznaczonym terminie do licznych kolokwii sprawdzających wiedzę teoretyczną i przeprowadzanych w czasie trwania aplikacji¹³².

Wydaje się zasadnym twierdzić, że kandydat na komornika po tak trudnym cyklu kształcenia jest wykwalifikowany i w pełni przygotowany do pełnienia prawniczego zawodu. Posiada wiedzę teoretyczną zdobytą na zajęciach, jak również wiedzę praktyczną, poprzez odbycie praktyk i aplikacji komorniczej. Czy więc słuszne jest stwierdzenie, że po ułatwionym przez ustawę deregulacyjną procesie zdobywania niezbędnej wiedzy w tym zawodzie, młody prawnik jest mniej znaczącym prawnikiem w tym środowisku?

Jednak jest to tylko spekulowanie i przewidywanie. Odpowiedzi na powyższe pytania nie uzyskamy w chwili obecnej. To czas pokaże, czy zmiany zaproponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości przyniosą spodziewane efekty. Czy zmiany w ustawie deregulacyjnej rzeczywiście przyczyniły się do ułatwienia dostępu do zawodu młodym ludziom – wykształconym i mającym wizję tego, co chcą w życiu robić. Czas zweryfikuje, czy deregulacja była skuteczna i pozytywna, czy jej wprowadzenie było błędem. Pewnym jest, że brak wiedzy i doświadczenia może doprowadzić do sytuacji, w której oceni się całą społeczność komorniczą, sugerując się jednostką. A człowiek piastujący publiczne stanowisko musi ograniczyć margines błędu do minimum.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. 1997 Nr 133 poz. 882).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r., poz.829).
- Inne źródła

¹³² Art. 29 k u.k.s.e.

- <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza>
- <http://www.zgora.pl/studiazielonogorskie/studia10/komornicy.htm>
- <http://www.zawodowe.com>
- <http://aplikacja-prawnicza.pl/aplikacja-komornicza>
- http://www.alebank.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=37389:prezentacja-deregulacja-ustawy-o-komornikach-sadowych-i-egzekucji-komentarz&catid=790:nbs-2013-09&Itemid=255
- <http://www.deregulacjazawodow.pl>
- Banasik P., *Komentarz do art.32 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, LEX OMEGA on-line

Opracowania

- Marciniak A., (red.), *Założenia projektu nowej ustawy o komornikach sądowych*, Materiały ogólnopolskiej konferencji naukowej pod patronatem Ministra Sprawiedliwości, Wydawnictwo Currenda, Warszawa, 21 października 2013.
- Kochanowski J., i in., *Status prawny komornika sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej- wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Currenda, Sopot 2013.

KOMORNIK RADCĄ PRAWNYM PORÓWNA- NIE ZAWODÓW

The bailiff legal counsel - comparing occupations

Kinga Łuniewska

Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Białymstoku

The subject of this article is to present the similarities and differences in two lawyer professions: a bailiff and a legal adviser.

The author analyses the selected regulations of Act on Bailiffs and Execution and Act on Legal Advisers. The article is an attempt to describe the differences of the regulations regarding at education programme, forms of work, disciplinary liability rules in two lawyer professions.

In consequences of the deregulation a bailiff can become a legal adviser in an easy way. That solution can have negative consequences for the protecting of the society. The article is intended to get an answer for a few basic questions. Namely, are the rules of education of a bailiff convergent with the rules of education of a legal adviser? The author tries to answer the question: „Is it easier to become a legal adviser firstly to be a bailiff?”

The bailiff is the public official, he has first of all one part of law in his work - the civil law. The bailiff uses especially the execution proceeding. The legal adviser must know a lot of procedures, regulation and rules. The legal adviser gives advises, opinions and represents the client in the court.

It is the material difference between these two professions. Hence, a comparison of the current regulation allowed the writer to formulate an argument about possibility for a bailiff to be a professional legal adviser.

Keywords: bailiff – komornik; legal adviser – radca prawny;

Tematyka niniejszego opracowania jest wynikiem zmiany legislacyjnej polegającej na rozszerzeniu dostępu do zawodu radcy prawnego. Od 23 sierpnia 2013 r. weszła w życie ustawa z 13 czerwca 2013 r. *O zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (Dz.U. 2013 poz. 829). Na mocy jej postanowień zaczął obowiązywać przepis, zgodnie z którym komornik może wykonywać zawód radcy prawnego. Regulacja prawna jest, między innymi,

wynikiem dążenia komorników do poszerzenia ich możliwości zawodowych. W niniejszym opracowaniu zostaną ujęte podobieństwa i różnice wymienionych zawodów prawniczych. Celem pracy jest wykazanie na ile zasady kształcenia potencjalnych komorników są zbieżne z zasadami kształcenia przyszłych radców prawnych. Tym samym zostanie wskazane na ile komornik jest merytorycznie przygotowany do wykonywania zawodu radcy prawnego. Zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy możliwość jaką daje komornikom art. 25 *Ustawy o radcach prawnych* z dnia 6 lipca 1982 r. (Dz.U.2014 poz. 637 j.t. z późniejszymi zm.) jest łatwiejszą drogą dojścia do zawodu. Ocenie zostanie poddana celowość zaproponowanych przez ustawodawcę rozwiązań z uwagi na społeczne korzyści polegające na szerszym dostępie do usług prawnych, konkurencyjność i niższe ceny. W opracowaniu zostanie opisane, jakie są różnice i podobieństwa zawodów radcy prawnego i komornika. Celem niniejszej pracy jest uzyskanie odpowiedzi na kwestie racjonalności rozszerzania dostępu do zawodu radcy prawnego poprzez wskazaną regulację, ocena jej zasadności i słuszności.

Zgodnie z *Ustawą o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997 r.* radcy prawni mają możliwość wykonywania zawodu komornika. Już w pierwotnym brzmieniu art. 10 u.k.s.e. radca prawny mógł wykonywać zawód komornika bez konieczności odbywania aplikacji komorniczej i zdawania egzaminu komorniczego¹³³. Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji zwalnia z obu wymogów osoby, które ukończyły inną aplikację prawniczą, np. radcowską, i zdały wymagany egzamin zawodowy¹³⁴. Radca prawny nie musi się dodatkowo legitymować określonym doświadczeniem. Natomiast zmiana ustawy *O radcach prawnych* dająca uprawnienie komornikom sądowym do wpisania się listę radców prawnych bez wymogu zdawania egzaminu końcowego weszła w życie 23.08.2013 roku¹³⁵. Przepis 25 ustawy o radcach prawnych wymienia podmioty, które są zwolnione z wymogu odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu radcowskiego. W pkt 2 wskazanego artykułu prawnego uregulowana jest sytuacja osób, które przez co najmniej okres 3 lat zajmowały stanowisko radcy lub starszego radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa albo wyko-

¹³³ *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997 r.*, tekst pierwotny, Dz.U.1997 nr 133 poz. 882

¹³⁴ Świczkowski J. (red.), Banasik P., Dziewulska M., Kuczyński G., Machnikowska A., Powałowski A., Stelina J. *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*. LEX 2012

¹³⁵ art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych Dz.U.2014 poz.637 j.t. z późn. zm.

nywały zawód komornika. Konkludując, po odbyciu trzyletniej praktyki komornik może wpisać się na listę radców prawnych i wykonywać zawód radcy prawnego. Przy czym, zgodnie z art. 26 u.r.pr. zabronione jest kumulowanie zawodów, tak więc, będąc radcą prawnym nie można wykonywać zawodu komornika.

Radca prawny jest reprezentantem wolnego zawodu prawniczego, zawodu zaufania publicznego. Zgodnie z treścią art. 6 u.r.pr. radca prawny to zawód, który polega na świadczeniu pomocy prawnej. Przepis wskazuje, iż pomoc prawna polega zwłaszcza na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami. Radca prawny ma prawo sporządzania poświadczeń odpisów dokumentów za zgodność z okazanym oryginałem w zakresie określonym przepisami prawa¹³⁶. Radca prawny może wykonywać zawód w różnych formach. Ustawa wymienia trzy podstawowe możliwości. Mianowicie, podstawą pełnienia czynności może być stosunek pracy, umowa cywilnoprawna, stosunek publicznoprawny. Radca może pracować w kancelarii radcy prawnego oraz w spółce cywilnej lub jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, z tym, że istotnym czynnikiem jest personalny skład spółki. Ustawa ogranicza go do radców prawnych, adwokatów, rzeczników patentowych, doradców podatkowych i prawników zagranicznych wykonujących stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy¹³⁷.

Komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym¹³⁸. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2004 r. SK 26/03 OTK-A 2004, nr 1 poz. 3 określono komornika, jako szczególny organ państwowy, organ monokratyczny wyposażony we władcze kompetencje zarówno wobec osób jak i wobec innych instytucji publicznych, uprawniony także do nakładania kar. Z uwagi na publicznoprawny charakter zawodu wzmocniona jest prawno-karna ochrona komornika, jednakże związane to jest również ze szczególną odpowiedzialnością. Obie kwestie zostały uregulowane na gruncie kodeksu karnego. Komornik jest powołany do wykonywania określonych ustawą zadań państwa. Sprawne wykonywanie wyroków sądowych wpływa na

¹³⁶ art. 6 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U.2014 poz.637 z późn. zm.,

¹³⁷ art. 8 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U.2014 poz.637 z późn. zm.,

¹³⁸ art. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U.2011 nr 231poz. 1376 z późn. zm.

prawidłowe funkcjonowanie państwa¹³⁹. Zgodnie z art. 5 u.k.s.e komornik prowadzi kancelarię komorniczą w rewirze sądu rejonowego, przy którym został powołany¹⁴⁰. Na podstawie art. 2 ust. 1 u.k.s.e. wyłączne uprawnienie do wykonywania czynności egzekucyjnych w sprawach cywilnych przysługuje, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w innych ustawach, przede wszystkim komornikowi. Część czynności egzekucyjnych ustawodawca powierzył właściwości sądów. Komornik wykonuje także czynności przekazane na podstawie odrębnych przepisów, jak zabezpieczenie spadku i sporządzenie spisu inwentarza¹⁴¹, wprowadzenie syndyka w posiadanie majątku upadłego¹⁴², oszacowanie nieruchomości na zlecenie urzędu skarbowego¹⁴³, prowadzenie przetargu publicznego w celu sprzedaży przedmiotu zastawu rejestrowego¹⁴⁴.

W art. 2 ust. 3 u.k.s.e. wymieniony jest otwarty katalog zadań powierzonych komornikowi. Komornik jest władny do wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach o roszczenia pieniężne i niepieniężne oraz o zabezpieczenie roszczeń; wykonywanie innych tytułów wykonawczych wydanych na podstawie odrębnych przepisów oraz tytułów egzekucyjnych, które zgodnie z odrębnymi przepisami podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez zaopatrywania ich w klauzulę wykonalności. Ponadto komornik ma uprawnienie do sporządzania protokołów stanu faktycznego przed wszczęciem procesu sądowego lub przed wydaniem orzeczenia, na zarządzenie sądu lub prokuratora. Dalej w ust. 4 art. 2 ustawa wskazuje, iż komornik ma prawo doręczania zawiadomień sądowych, obwieszczeń, protestów i zażaleń oraz innych dokumentów za potwierdzeniem odbioru i oznaczeniem daty. Komornik, na wniosek organizatora licytacji może sprawować urzędowy nadzor nad dobrowolnymi publicznymi licytacjami, z przybicciem najniższej lub najwyższej oferty. Ponadto uprawniony jest do weryfikowania istnienia i treści tytułów wykonawczych wydanych w postępowaniach elektronicznych¹⁴⁵. Czynności egzekucyjne komornika można

¹³⁹ Szustakiewicz P, Zaleśny J., *Organy pomocy prawnej*, Warszawa 2009, s. 190.

¹⁴⁰ art. 5 *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r o komornikach sądowych i egzekucji*, Dz.U.2011.231.1376 z późn. zm.

¹⁴¹ *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 października 1991 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy zabezpieczaniu spadku i sporządzaniu spisu inwentarza*, Dz.U. Nr 92, poz. 411.

¹⁴² art. 174 *Ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze*, Dz.U.2012 nr 1112 z późn. zm.

¹⁴³ art. 190 § 2 *Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy*, Dz.U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.

¹⁴⁴ art. 24 *Ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 569 z późn. zm.

¹⁴⁵ art. 2 *Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych*, Dz.U.2014 poz.637 z późn. zm.

podzielić na te o charakterze orzekającym, przy których komornik wydaje postanowienia, oraz czynności faktyczne ściśle wykonawcze, które są osobiście wykonywane przez komornika¹⁴⁶.

Istotnym jest, iż komornik przy wykonywaniu czynności podlega orzeczeniom sądu i prezesowi sądu rejonowego, przy którym działa¹⁴⁷. Niewątpliwie komornik jest silnie powiązany z władzą sądowniczą, aczkolwiek nie wchodzi w jej struktury, nie jest organem jurysdykcyjnym¹⁴⁸. Status komornika niezależnego i samodzielnego został uwypuklony od 1 stycznia 2002 r. – *Ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. nr 130 poz. 1452), poprzez fakt, iż ustał stosunek pracy pomiędzy komornikiem sądowym, a sądem rejonowym. Przed zmianą ustawodawczą, pomimo stosunku pracy nie istniała podległość pracownicza podczas wykonywanej funkcji, z uwagi na to, że komornik w czasie wykonywania funkcji i tak podlegał jedynie ustawom i orzeczeniom sądu. Niewątpliwie nadzór prezesa sądu zmienił nieco swój charakter. Aktualnie jest to nadzór *stricte* administracyjny. Niewątpliwie nadzór prezesa sądu rejonowego nad działalnością komornika nie może wkraczać w działania komornika podlegające nadzorowi sądu, czyli w czynności egzekucyjne. W wyniku wskazanej zmiany legislacyjnej obowiązek finansowania egzekucji został przerzucony z państwa na komornika, gdyż, jak wynika z obecnego brzmienia ustawy, komornik sądowy jest jednoosobowym organem egzekucyjnym, który działa na własny rachunek¹⁴⁹. Z wyroku TK z 3.12.2003 sygnatura K 5/02 OTK ZU nr 9/A/2003 wynika, iż to zdanie dotyczy bilansu finansowego prowadzonej kancelarii. Komentator słusznie wskazuje, iż „Ryzyko finansowe funkcjonowania kancelarii obciąża komornika, pozyskującego środki na ten cel z opłat pobieranych przy wykonywaniu czynności.”¹⁵⁰ Powyższe rzutuje na znaczną samodzielność komornika przy prowadzeniu kancelarii. Od jego zaangażowania zależy, jak duże zyski wypracuje i jakie starty poniesie.

W orzecznictwie wskazano, iż przyjęcie regulacji stanowi odpowiedź na

¹⁴⁶ Biezuński M i Biezuński P., *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji* Komentarz, Warszawa 2011, s. 21.

¹⁴⁷ art. 3 *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r o komornikach sądowych i egzekucji*, Dz.U. 2011 nr 231 poz. 1376 z późn. zm.

¹⁴⁸ Świczkowski J. (red.), Banasik P., Dziewulska M., Kuczyński G., Machnikowska A., Powalowski A., Stelina J. *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji*. Komentarz. LEX 2012.

¹⁴⁹ art. 3a *Ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, dodany przez art. 1 Dz.U.2001.130.1452.

¹⁵⁰ Świczkowski J. (red.), *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji*. Komentarz., LEX 2012.

zapotrzebowanie obrotu prawnego przy tworzeniu nowych kancelarii komorniczych, bez względu na możliwości finansowe państwa. Rozwiązanie miało doprowadzić ponadto do zwiększenia konkurencyjności i efektywności egzekucji sądowej. Mając na względzie wykonywane czynności na własny rachunek, jest to sprywatyzowanie zawodu komornika dotyczące finansowania jego działalności oraz jego wynagrodzenia¹⁵¹.

Zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 26 sierpnia 2010 r. II FSK 623/09, komornik nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ustawy *O swobodzie działalności gospodarczej* w zw. z art. 3a ustawy *O komornikach sądowych i egzekucji*. Jednakże z uwagi na to, iż wykonuje na własny rachunek określone w ustawie czynności komornicze, prowadzi on w sposób zorganizowany i ciągły zarobkową działalność usługową posiadającą wszystkie cechy działalności gospodarczej, zdefiniowanej w art. 2 u.s.d.g. W uzasadnieniu wyroku zostało podkreślone, iż brak statusu "przedsiębiorcy", nie eliminuje komornika z kręgu podmiotów "prowadzących działalność gospodarczą". Także z wyroku tego wynika, iż komornik sądowy prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu zarówno ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jak i ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l.). Na wskazane stanowisko Sądu miało wpływ przyznanie komornikowi finansowej samodzielności. Dodatkowo dopuszczalność wykonywania przez komornika czynności urzędowych poza stosunkiem pracy i organizacyjne wyodrębnienie kancelarii komorniczej ze struktur organizacyjnych sądu doprowadziło w rezultacie do istotnej zmiany statusu komornika, jako podmiotu gospodarczego¹⁵².

Komornik sądowy, z uwagi na powierzone mu zadania państwowe, podlega nadzorowi kilku niezależnych od siebie podmiotów. W komentarzu można natknąć się na podział nadzoru na korporacyjny, administracyjny oraz nadzór Ministra Sprawiedliwości. Nadzór korporacyjny wykonywany jest przez organy samorządu komorniczego, natomiast administracyjny nadzór nad jego czynnościami sprawuje prezes sądu rejonowego, przy którym komornik działa. Dodatkowo wskazany został nadzór jurysdykcyjny wykonywany przez sąd rejonowy na podstawie art. 759 § 2 *Kodeksu postępowania cywilnego* z dnia 17

¹⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009 r., K 21/08, OTK-A 2009/5/67, Dz.U. 2009/81/687.

¹⁵² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2010 r., II FSK 623/09, LEX nr 737641.

listopada 1964 r. (Dz.U.2014 poz.101 j.t z późn. zm.).¹⁵³

Radca prawny również podlega nadzorowi samorządowemu i nadzorowi Ministra Sprawiedliwości. W przypadku radcy prawnego nie ma nadzoru jurysdykcyjnego. W mojej ocenie zdecydowanie wpływa to na niezależność i swobodę w wykonywaniu zawodu. W wielu miejscach ustawy podkreśla się niezależność radcy prawnego w wykonywaniu swojego zawodu. Wiąże się to niewątpliwie z zagwarantowaną wolnością słowa i pisma, oczywiście w granicach prawa i rzeczowej potrzeby¹⁵⁴. Radca prawny zgodnie z art. 13 ust. 1 u.r.p. nie jest związany poleceniem, co do treści opinii prawnej. Kolejny przepis mówi, iż prowadzenie spraw przed organami orzekającymi przez radcę prawnego ma charakter samodzielny¹⁵⁵. Jakakolwiek zależność radcy i sądu absolutnie mogłaby zaburzyć prawidłowe wykonywanie czynności w imieniu klienta.

Istotną różnicę w przygotowywaniu się do wykonywania tych dwu zawodów stanowią odrębne zakresy kształcenia na aplikacjach. Mianowicie, zgodnie z art. 30 ust. 1 u.k.s.e., aplikacja komornicza trwa 2 lata i ma na celu zapoznanie aplikanta komorniczego z całokształtem pracy komornika. Jak wskazuje *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2007 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji komorniczej* (Dz.U.2007.244.1804) w § 8 „Program aplikacji komorniczej w części obejmującej zajęcia seminaryjne uwzględnia zagadnienia wchodzące w zakres obowiązków komornika”. Przepis wskazuje selektywnie wybrane kategorie prawne, z którymi ma być zapoznany kandydat na komornika. Mianowicie, aplikant jest obowiązany znać przepisy prawa cywilnego materialnego i procesowego ze szczególnym uwzględnieniem postępowania egzekucyjnego. W trakcie trwania aplikacji zostaje zapoznany z wybranymi elementami prawa gospodarczego i prawa spółek handlowych, z wybranymi elementami prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Poznaje wybrane elementy prawa rodzinnego, wybrane elementy prawa i postępowania administracyjnego z uwzględnieniem egzekucji administracyjnej, wybrane zagadnienia z zakresu prawa finansowego, a w szczególności prawa bankowego i podatkowego, wybrane elementy prawa europejskiego i prawa prywatnego międzynarodowego. Także z wyliczenia zawartego w akcie wykonawczym wynika, iż kształcenie aplikantów nie ma charakteru kompleksowego. Następnie

¹⁵³ Biezuński M i Biezuński P., *Ustawa o komornikach...* op .cit., s. 35.

¹⁵⁴ art. 11 *Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych*, Dz.U. 2014 poz.637 z późn. zm.

¹⁵⁵ art. 14 *Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych*, Dz.U. 2014 poz.637 z późn. zm.

egzamin komorniczy, który weryfikuje wiedzę zdobytą podczas aplikacji, jest ograniczony do opracowania dwóch zadań pisemnych, dotyczących czynności wchodzących w zakres ustawowych zadań komorników¹⁵⁶. Racjonalnym jest, iż aplikanci są przygotowani pod kątem czynności, jakie będą wykonywać, pracując w zawodzie. Tyle, że w wyniku deregulacji, osoba, która jest przygotowana do wykonywania zawodu komornika i *de facto* te zadania wykonuje przez minimum 3 lata, nie jest przygotowana do wykonywania zawodu radcy prawnego.

Odmienne od komorniczej jest ukształtowana aplikacja radcowska. Przede wszystkim jest o rok dłuższa od komorniczej – trwa 3 lata. Aplikant radcowski ma zajęcia ze wszystkich gałęzi prawa, edukacja nie jest ograniczona do wybranych zagadnień. Celem szkolenia zgodnie z Regulaminem odbywania aplikacji radcowskiej¹⁵⁷, jest między innymi pogłębienie i aktualizacja wiedzy prawniczej. Nie ma tu ograniczenia do wybranych zagadnień – wiedza jest traktowana kompleksowo. Kolejnym ważnym zadaniem aplikacji radcowskiej jest należyte przygotowanie aplikanta do egzaminu zawodowego. Zgodnie z art. 36⁴ u.p.r.p. egzamin radcowski polega na sprawdzeniu przygotowania prawniczego kandydata na radcę prawnego. Egzamin ma zweryfikować umiejętność samodzielnego i należytego wykonywania zawodu radcy prawnego. Egzamin, będący przepustką do wykonywania zawodu, jest złożony z pięciu części pisemnych. Pierwsza część polega na rozwiązaniu zadania z zakresu prawa karnego, polegającego na przygotowaniu aktu oskarżenia albo apelacji. Druga część obejmuje rozwiązanie zadania z zakresu prawa cywilnego lub rodzinnego. Zadanie polega na przygotowaniu pozwu lub wniosku albo apelacji. Trzecia część egzaminu końcowego obejmuje rozwiązanie zadania z zakresu prawa gospodarczego, polegającego na przygotowaniu umowy albo sporządzeniu pozwu, wniosku lub apelacji. Czwarta część egzaminu radcowskiego obejmuje rozwiązanie zadania z zakresu prawa administracyjnego, polegającego na przygotowaniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego lub skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. We wskazanych czterech częściach egzaminu, w przypadku gdy zdający uzna, że jest brak podstaw do wniesienia adekwatnych

¹⁵⁶ art. 31 *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r o komornikach sądowych i egzekucji*, Dz.U. 2011 nr 231poz. 1376 z późn. zm.

¹⁵⁷ Regulamin odbywania aplikacji radcowskiej stanowiący załącznik do uchwały nr 271/VIII/2012 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 6 grudnia 2012 r., opublikowany na stronie internetowej: <http://www.kirp.pl/Aplikacja/Regulamin-i-program>.

środków zaskarżenia, zadanie polega na sporządzeniu opinii prawnej w oparciu o akta lub przedstawiony stan faktyczny. Ostatnia część egzaminu radcowskiego, wprowadzona na mocy *Ustawy z dnia 13.06.2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów*¹⁵⁸ obejmuje rozwiązanie zadania z zakresu zasad wykonywania zawodu lub zasad etyki polegającego na przygotowaniu opinii prawnej w oparciu o akta lub przedstawiony stan faktyczny¹⁵⁹.

Deregulacja zaproponowana przez ustawodawcę niewątpliwie korzystnie wpływa na sytuację komorników. Daje im możliwość wykonywania zawodu radcy prawnego, wymogiem jest jedynie 3-letnia praktyka. Poszerzenie zakresu kompetencji, wynikające z wpisu na listę radców prawnych powoduje, iż zakres i charakter pełnionych funkcji nabiera zupełnie innego wymiaru. Pomimo bardzo okrojonego obszaru prawnego i ściśle oznaczonego zakresu czynności, komornik bez zdawania kilkuczęściowego egzaminu radcowskiego staje się radcą prawnym. Niewątpliwie, poprzez wprowadzoną regulację stał się realny przepływ międzyzawodowy w obrębie zawodów prawniczych, bez różnicowania profesjonalnej rangi tych zawodów¹⁶⁰. Wśród czynników zrównujących omawiane zawody należy wskazać, iż obie grupy zawodowe zobligowane są do postępowania zgodnie z przepisami prawa, złożonym ślubowaniem i zasadami etyki zawodowej oraz podnosić kwalifikacje zawodowe. W związku z powyższym, mając na uwadze korporacyjny charakter profesji, w obydwu z nich występuje odpowiedzialność dyscyplinarna. Obie ustawy wyszczególniają przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej, katalog kar dyscyplinarnych, kwestie przedawnienia czy wskazują podmioty uprawnione do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. To, że ustawy w nieco odmienny sposób regulują poszczególne kwestie jest podyktowane odmiennością obu zawodów, aczkolwiek formuła i cel są jednakowe.

Oba zawody niewątpliwie łączy model kształcenia polegający na skończeniu studiów prawniczych, odbyciu aplikacji korporacyjnej. Przynależność do samorządów zawodowych również jest cechą wspólną. Ponadto traktowanie komornika, jako osoby wykonującej zawód zaufania publicznego i reprezentanta wolnego zawodu, zbliża go do radcy prawnego. Jak stwierdził Trybunał

¹⁵⁸ *Ustawa z dnia 13.06.2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów*, Dz.U. 2013 poz. 829.

¹⁵⁹ Art. 364 *Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych*, Dz.U.2014 poz.637 z późn. zm.

¹⁶⁰ Klatka Z., *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 210.

Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, Dz.U. Nr 11, poz. 101) komornik sądowy jest to „szczególny organ państwowy”, aczkolwiek niektóre cechy jego pracy można przypisać do reprezentanta wolnego zawodu. Cechy te występują od momentu wyodrębnienia komornika ze struktur sądów rejonowych, to jest od 2002 r. Z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego słusznie można wywieść, iż w przypadku wykonywania zawodu komornika nie może być mowy o wolności wykonywania określonych czynności zawodowych według własnego uznania. Z uwagi na specyfikę zawodu, to ustawa wskazuje zakres kompetencji i reguluje zasady ich wykonywania. Komornik jest funkcjonariuszem publicznym oraz podmiotem prowadzącym postępowanie egzekucyjne, ale, jak TK podkreśla, nie ma w przypadku tego zawodu takiej swobody jak w przypadku adwokatów. Można to spokojnie odnieść do radców prawnych, gdyż radca prawny podobnie jak adwokat może w uzasadnionych okolicznościach odmówić klientowi udzielenia pomocy prawnej. Komornik nie ma takiego uprawnienia¹⁶¹.

Radca prawny, w przeciwieństwie do komornika, nie pełni funkcji organów państwa i nie posiada władczych kompetencji. W uzasadnionych przypadkach radca prawny może świadczyć pomoc prawną z urzędu, wtedy otrzymuje wynagrodzenie od Skarbu Państwa. Prawdłowo wskazano w judykaturze, iż to nie zmienia charakteru wykonywanych czynności i nie stanowi radcy prawnego organem państwowym¹⁶². Ustanowienie profesjonalnej pomocy prawnej na wniosek obywatela jest wyrazem zasady, iż każdy ma prawo do należytej obrony swych praw. Pomimo działania z urzędu, radca prawny pozostaje niezależny w swych czynnościach i jest zobligowany do należytego reprezentowania interesu swojego klienta.

Odmienne sytuacja kształtuje się w zawodzie komornika. Komornik, jako funkcjonariusz publiczny, nie staje po żadnej ze stron postępowania. Komornika i strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) łączy stosunek publicznoprawny¹⁶³. Komornik nie zawiera z wierzycielem jakiegokolwiek umowy cywilnoprawnej. W świetle ustawy i orzecznictwa, komornik nie

¹⁶¹ Orzeczenia, które wskazują, iż komornik to wolny zawód: wyrok z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98 i wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48.

¹⁶² Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK-A 2004/1/3, Dz.U.2004/11/101.

¹⁶³ Szustakiewicz P, Zalesny J., *Organy pomocy prawnej*, Warszawa 2009, s.193.

jest stroną postępowania egzekucyjnego¹⁶⁴. Z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2002, III CZP 65/02 wprost wynika, iż komornik działa jako organ pozostający wobec stron postępowania w stosunku nadrzędności¹⁶⁵. W świetle powyższego, komornik nie pełni funkcji pełnomocnika. Tylko komornik jest władny do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego. Wierzyciel sam nie może wykonać czynności, do których jest uprawniony komornik. Co więcej, wierzyciel, w przypadku braku satysfakcji z prowadzonych czynności, nie może go „odwołać” i powierzyć czynności innemu komornikowi. Zgodnie z art. 767 k.p.c., wierzyciel ma prawo do złożenia skargi na czynności komornika. Odrębnym środkiem kontroli jest skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, w ramach której wierzyciel może wpłynąć na bieg czynności egzekucyjnych¹⁶⁶. Ponadto, zgodnie z art. 6 u.k.s.e, można składać skargi do organów samorządu komorniczego na postępowanie komornika niedotyczące czynności egzekucyjnych.

Różnic w obydwu zawodach jest dużo, zawody kontrastują ze sobą w zasadniczych kwestiach. Zakres i charakter wykonywanych czynności, status osoby wykonującej zawód, forma wykonywania zawodu, obszar kształcenia i zakres egzaminów zawodowych są indywidualnie uregulowane dla danej grupy zawodowej. Zdawać by się mogło, iż wiedza i doświadczenie komornika sądowego związane z egzekucją są zbyt wąskie, aby zasadnie uprawniać go do wykonywania zawodu radcy prawnego, bez szkody dla społeczeństwa. Dla przeciwwagi należy podkreślić, iż komornik, jako organ egzekucji sądowej, funkcjonariusz publiczny i osoba wykonująca zawód zaufania publicznego, wiąże się z kompetencją i reprezentowaniem wysokich standardów etycznych¹⁶⁷. Niewątpliwie komornicy są fachowcami z zakresu postępowania egzekucyjnego, są profesjonalistami z zakresu wykonywanych czynności. Niewykluczone, iż komornicy, którzy skorzystają z możliwości zmiany zawodu, mogą zaoferować swoim klientom wiedzę na wysokim poziomie w tej materii, porady prawne w kwestiach egzekucji mogą być dla wierzycieli bardzo cenne. Może się w

¹⁶⁴ Postanowienie SN z 14 marca 2000 r., II CKN 496/00, OSNC 2000/9/168, Prok.i Pr.-wkt. 2001/5/35, Wokanda 2000/8/9, Biul. SN 2000/5/14.

¹⁶⁵ Wyrok SN z dnia 22 październik 2002, III CZP 65/02 z OSNC 2003/7-8/100, Wokanda 2003/2/1, M.Prawn. 2003/1/8, Biul. SN 2002/10/11.

¹⁶⁶ *Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, Dz.U. 2004.179.1843 z późn. zm.

¹⁶⁷ Świczkowski J. (red.), *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji*. Komentarz. LEX 2012.

rezultacie okazać, iż radcy prawni z doświadczeniem w wykonywaniu zawodu komornika sądowego sprostają zapotrzebowaniem społeczeństwa, z uwagi na istotne znaczenie skutecznego wykonywania wyroków sądowych.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997 r.
- Ustawa o radcach prawnych z dnia 6 lipca 1982 r.
- Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r.
- Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki z dnia 17 czerwca 2004 r.
- Ustawa prawo upadłościowe i naprawcze z dnia 28 lutego 2003 r.
- Kodeks karny wykonawczy z dnia 6 czerwca 1997 r.
- Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów z dnia 6 grudnia 1996 r.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy zabezpieczaniu spadku i sporządzaniu spisu inwentarza z dnia 1 października 1991 r.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji komorniczej z dnia 21 grudnia 2007 r.
- Orzecznictwo
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98 i
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK-A 2004/1/3, Dz.U.2004/11/101
- Postanowienie SN z 14 marca 2000 r., II CKN 496/00, OSNC 2000/9/168, Prok.i Pr.-wkł. 2001/5/35, Wokanda 2000/8/9, Biul.SN 2000/5/14
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 październik 2002, III CZP 65/02 z OSNC 2003/7-8/100, Wokanda 2003/2/1, M. Prawn. 2003/1/8, Biul. SN 2002/10/11
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009 r., K 21/08 , OTK-A 2009/5/67, Dz.U.2009/81/687
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2010 r., II FSK 623/09, LEX nr 737641

Literatura

- Bereza A., *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania* , Warszawa 2011
- Bieżyński M i Bieżyński P., *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2011

- Klatka Z., *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999
- Knypl Z. i Merchel Z., *Nowy komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2010
- Świczkowski J. (red.), Banasik P., Dziewulska M., Kuczyński G., Machnikowska A., Powalowski A., Stelina J. *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*. LEX 2012
- Szustakiewicz P, Zaleśny J., *Organy pomocy prawnej*, Warszawa 2009
- Pawełczuk M. i. Stankiewicz R , *Publicznoprawny status radcy prawnego*, Warszawa 2012

PROFESJONALIZM KADR ADMINISTRACJI A PROCES PRYWATYZACJI PUBLICZNEGO PRAWA PRACY NA PRZYKŁADZIE ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH W REPUBLICE WŁOSKIEJ

Professionalism of the administrative staff and the process of privatization of public employment law legal solutions on the example of the Italian Republic

Joanna Nowak

This article examines the impact of privatization on the labour relations in public administration. The purpose of this paper is to investigate the determinants of this process. In the introduction, the author presents the problem of distinction between concepts: officer, public servant, functionary and employee. The first part of the text considers the doctrinal aspect, in the second author analyzes legal aspects first of all constitution and labour legislation. The last part indicates symptoms of the privatization process on the labour relations in public administration.

Keywords: professionalism, privatization, Italy, administrative staff, functionary

ZNACZENIE KADR W ADMINISTRACJI

Kadry jako przedmiot zainteresowań nauki administracji zostały wyraźnie wyeksponowane już przez J. S. Langroda zarówno w koncepcji służby publicznej¹⁶⁸, jak i w jego koncepcji „organizacji administrujących”¹⁶⁹. Również w koncepcji Franciszka Longchamps de Bérier¹⁷⁰ człowiek działający jest głównym, obok dzieła, elementem zjawiska administracji, co w swoich badaniach podejmował także T. Bigo¹⁷¹. Myśl ta ma odzwierciedlenie także w badaniach wrocławskiej szkoły administratywistycznej¹⁷², przede wszystkim w pracach i badaniach J.

¹⁶⁸ J.S. Langrod, *Służba publiczna jako funkcja administracyjna. Wprowadzenie w naukę o pojęciu służby publicznej*, Kraków 1932.

¹⁶⁹ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, z. 1 Kraków 1948, reprint Kraków 2003, s. 228 – 255. Szerzej także patrz: F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 55 – 59; E. Ura, *Polityka kadrowa w administracji publicznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red. nauk.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008.

¹⁷⁰ F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki...*, s. 72 – 90.

¹⁷¹ T. Bigo, *Kształcenie urzędników publicznych w świetle doświadczeń niemieckich*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, Rok XII, No 18, Warszawa 1930, s. 633– 644.

¹⁷² J. Boć, A. Błaś, *Kadry*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jezewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 261 – 298.

Korcza¹⁷³. Ale szczególnie w literaturze włoskiej¹⁷⁴ jest to przedmiot licznych opracowań i analiz rządowych (M. S. Giannini¹⁷⁵, Franco Bassanini). Dla przykładu wskazać można publikację czołowego administratywy włoskiego M. S. Giannini *Impiego pubblico: profili storici e teorici*, ale zagadnienie to jest poru-

¹⁷³ W szczególności: J. Korczak, *Pracownicy administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 263–287; J. Korczak, *Profesjonalizacja działania administracji publicznej w nowych regulacjach prawa urzędniczego*, [w:] A. M. Sosnowski, (red.) *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006, s. 53–76. Ponadto także: J. Korczak, *Profesjonalizacja działania administracji publicznej w nowych regulacjach prawa urzędniczego*, [w:] A. M. Sosnowski, (red.) *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006, s. 53–76; J. Korczak, *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego: materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, Wrocław, listopad 1997 r., Wrocław – Poznań, s. 43–56; J. Korczak, *Sytuacja prawna adresata polecenia służbowego w świetle ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, O.M.T. nr 6, Warszawa 1984, s. 28–35; J. Korczak, *Pojęcie urzędnika państwowego w ustawie o pracownikach urzędów państwowych*, O. M. T. nr 10, Warszawa 1984, s. 6–12; J. Korczak, *Ustalenie możliwości łączenia funkcji zawodowych z mandatem radnego w tej samej gminie*, Zeszyty Samorządowe, Wrocław 1995 nr 1; J. Korczak, *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego: materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, Wrocław, listopad 1997 r., Wrocław – Poznań, 1999, s. 49–56; J. Korczak, *Charakter prawny dodatku służbowego*, Nowe Zeszyty Samorządowe, Wrocław 1999, nr 5, s. 71–75; J. Korczak, *Ustalenie prawa do odprawy emerytalnej po ustaniu stosunku pracy*, Nowe Zeszyty Samorządowe, Wrocław 1999, nr 4, s. 60–67; J. Korczak, *Ochrona prawna stosunku pracy radnego*, [w:] M. Ćwiertniak (red.), *Prawo pracy, zabezpieczenie społeczne : (z aktualnych zagadnień)*, Opole 2001, s. 151–171; J. Korczak, *Odwołanie sekretarza gminy z naruszeniem przepisów statutu*, Nowe Zeszyty Samorządowe, Wrocław 2001, nr 4, s. 12–24; J. Korczak, *Ewolucja statusu pracowników samorządowych*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 207–232; J. Korczak, *Zasady współpracy organów samorządu terytorialnego z partiami politycznymi i innymi organizacjami pozarządowymi*, Nowe Zeszyty Samorządowe, Wrocław 2004, nr 2, s. 17–26; J. Korczak, *Przepisy antykorupcyjne w prawie samorządowym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: w 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 2005, s. 217–238; J. Korczak, *Procedury naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja czy modelowa biurokracja*, [w:] J. Łukasiewicz, (red. nauk.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006, s. 290–301; J. Korczak, *Urzędnik samorządowy – nowa instytucja polskiego prawa samorządowego*, [w:] E. Ura (red. nauk.), *Sprawność działania administracji samorządowej: VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Rzeszów 2006, s. 255–273; J. Korczak, *Europejskie prawo urzędnicze* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 359–376; J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 7-8/2014*, Warszawa 2014, s. 38–50; J. Korczak, *Profesjonalizm kadr administracji publicznej z perspektywy nowych regulacji samorządowego prawa urzędniczego* [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza - obywatele - informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu*. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej, Warszawa 2014, s. 175-187.

¹⁷⁴ Dla przykładu wskazać można: M. Sandulli, *Il rapporto di servizio*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1962, p. 148–193; R. Alessi, *L'esercizio di pubbliche funzioni in base alla professione in Principi di diritto amministrativo*, Milano 1966, p. 172–177; S. Battini, *Il personale in S. Cassese* (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003. Ponadto w polskiej doktrynie problem kadr we Włoszech analizuje m. in. w J. Ślugocki, *Problemy statusu kadr kierowniczych administracji publicznej (na przykładzie reform we Włoszech)*, [w:] J. Łukasiewicz, (red. nauk.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006, s. 537–541; J. Ślugocki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech*, Szczecin 2005.

¹⁷⁵ M. S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica, trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica il 16 novembre 1979*.

szane także w ramach obszernych traktatów z prawa administracyjnego np. S. Cassese¹⁷⁶.

Już na wstępie należy podkreślić, iż w obliczu debat i licznych dyskusji, jakie toczą się w Polsce nad deregulacją dostępu do zawodów, w tym także zawodów publicznego zaufania, doświadczenia włoskie mogą stanowić istotny punkt odniesienia dla formułowania przyszłych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Już same rozważania doktrynalne stanowią bogaty dorobek przedstawiający liczne przykłady i możliwości kształtowania się relacji – stosunków w obszarze kadr administracji publicznej.

W niniejszym opracowaniu analizie poddane zostaną wybrane prace, m. in. S. Romano, G. Zanobiniego, V. E. Orlando oraz publikacje współczesne z 2012 roku Ennio A. Apicella *Lineamenti del pubblico impiego privatizzato* i Vito Tenore *Il manuale del pubblico impiego privatizzato* z 2011¹⁷⁷. Zasadniczym zagadnieniem niniejszego artykułu jest prywatyzacja publicznego prawa pracy we Włoszech.

Artykuł zawiera trzy części oraz wnioski. W pierwszej części przedstawia się różne zdefiniowania pojęcia urzędnik – pracownik publiczny (*impiego pubblico*) oraz pojęcia profesjonalizm w doktrynie i w przepisach prawa włoskiego. Następnie zostanie przedstawiony wpływ prawa prywatnego na publiczne prawo pracy, czyli ujęcie „prywatyzacji”, a także określenie jej głównych przejawów i instytucji jej towarzyszących. Na koniec zwrócimy uwagę na specyfikę działania, czy wręcz misje administracji publicznej¹⁷⁸, szczególnie w kontekście oddziaływań, jakie może nieść ze sobą prywatyzacja i liberalizacja w analizowanym obszarze.

DETERMINACJA DOKTRYNALNA POJĘCIE URZĘDNIKA (IMPIEGO)

Zgodnie z koncepcją F. Longchamps de Bérier „zjawisko administracji publicznej jest to działanie kulturowe”, czyli „działanie człowieka, które wprowadza

¹⁷⁶ S. Cassese, (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003; S. Cassese, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano 2010.

¹⁷⁷ Wskazać można także A. Anastasi, *La burocrazia in Italia. Le fonti del rapporto di lavoro nel settore pubblico*, [w:] J. Łukasiewicz, (red. nauk.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006, s.15 – 28.

¹⁷⁸ Na temat misji i posłannictwa administracji publicznej patrz: T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Prawo CCXVII Wrocław 1992; J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.

zmianę w rzeczywistości, i dla którego da się oznaczyć jakiś stosunek do jakiejś wartości”, działanie to odbywa się „na stanowisku publicznym”, czyli „w takim położeniu społecznym, w którym według przekonania społecznego działający ma bądź przewagę wobec innych bądź wyłączność używania szczególnych środków i korzystania ze szczególnej ochrony”, zjawisko to jest objęte podziałem pracy¹⁷⁹.

Zgodnie z powyższą koncepcją, badane zjawisko może być wyodrębnione ze względu na stosunek do wartości (do celu), jaką jest profesjonalizm, zaś badaniem objęta zostanie grupa zjawisk, w której podmioty można zaliczyć do zbiorczej kategorii urzędników publicznych (*impiego pubblico*)¹⁸⁰. Ze względu na rozmiary artykułu uwaga skupimy głównie na czynniku powinnościowym. Jednakże najpierw niezbędne jest uporządkowanie terminologiczne.

Analizowaną tu tematykę Santi Romano (1875 – 1947)¹⁸¹ podejmuje w *Principii di diritto amministrativo Italiano* w księdze drugiej – teoria organizacji administracyjnej¹⁸².

Poczynając od zasad ogólnych, bada i przedstawia zagadnienia definicji i klasyfikacji pojęć takich jak: organ, urząd; omawiając ich biurokratyczność i kolegialność, podejmuje problem ujęcia hierarchii, ale przede wszystkim odnosi się do koncepcji pojęć funkcjonariusza i urzędnika publicznego (*funzionario e impiego pubblico*).

Hierarchia, jak stwierdza, z jednej strony jest pojmowana jako zespół urzędów (*uffici*) administracyjnych jednostki, z drugiej, są to zasady, według

¹⁷⁹ F. Longchamps de Bérier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 72 – 90.

¹⁸⁰ Autorka niniejszego artykułu przyjęła za M. Grelewicz-La Mela, B. Nuzzo, *Słownik prawniczy włosko-polski*, Warszawa 2003, tłumaczenie włoskiego terminu *impiegato* jako urzędnik, niemniej jednak pojęć tych, także ze względu na trudności i odmienności definicyjne, nie zawsze można utożsamiać ze sobą.

¹⁸¹ Santi Romano (1875– 1947), jak podkreśla Aldo Sandulli, razem z Orlandem, Ranelletti i Cammeo był założycielem włoskiej nauki prawa administracyjnego, twórcą teorii porządku publicznego (La teoria dell'ordinamento giuridico) autor m. in. *L'eta e la capacità delle persone nel diritto pubblico* z roku 1911; *Corso di diritto coloniale: impartito nel R. Istituto di Scienze Sociali C. Alfieri di Firenze*, volume primo z roku 1918; *Principi di diritto costituzionale generale* z roku 1947; współautor: *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato* z roku 1907. Podaje za: A. Sandulli, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800– 1945*, Giuffrè Editore, 2009, p. 156.

¹⁸² S. Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano 1906, p. 72 –225.

których urzędy te są nawzajem podporządkowane¹⁸³. Autor podkreśla wielość sposobów, w jakich może przejawiać się zwierzchność hierarchiczna. W szczególności polega na tym, iż urząd zwierzchni (*ufficio superiore*) może zawsze wydawać instrukcje, które urząd niższy, podporządkowany, zobligowany jest wykonywać¹⁸⁴. Z drugiej strony, zwierzchność (*supremazia*) hierarchiczna implikuje w pojedynczych przypadkach władzę nadzorczą (*potere di sorveglianza*).

Następnie Santi Romano porusza problem ściśle związany z przedmiotem niniejszych rozważań, tzn. zagadnienia dotyczące osób wyznaczonych (*preposte*) do pełnienia urzędów, czyli funkcjonariuszy (*funzionari*) i urzędników (*impiegati pubblici*)¹⁸⁵.

Jednostki administracyjne (*ente amministrativi*), stwierdza autor, wykonują swoją działalność przez środki bezpośrednio lub pośrednio osób fizycznych, które tworzą organy tych jednostek. Środki te są zróżnicowane – odpowiadają im różne pojęcia i instytucje prawne.

Po pierwsze, jednostki publiczne za pomocą ich praw zwierzchnich (*su-*

¹⁸³ Pojęcie to zostaje przedstawione przez autora na podstawie także doktryny francuskiej Alexandre – François Vivien (1799 – 1854) *Études administratives* z roku 1845, Alfred Trolley *traité de la hiérarchie administrative* z roku 1844, stąd też warto przytoczyć wywód J. Jeżewskiego w tej materii: „Hierarchia jest podstawą centralizacji; hierarchię z kolei tworzy zależność wynikająca z uprawnień (kompetencji – pouvoirs) przypisanych na danym stopniu organowi nadrzędnemu wobec podporządkowanego. (...) Sytuacji urzędników dotyczy prawo mianowania oraz pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej; w jednym i w drugim przypadku jest ono zastrzeżone dla przełożonych wyższego stopnia, przy czym odpowiedzialność dyscyplinarna jest poddana rygorom proceduralnym. Natomiast do aktów odnoszą się: wykonywanie nadzoru (*surveillance*) i instruowanie (oba "istnieją na większości szczebli hierarchii") oraz władza hierarchiczna (*le pouvoir hiérarchique*). Władzy hierarchicznej wobec aktów organu podporządkowanego przypisuje R. Bonnard uwagę szczególną; jest ona bowiem, jak pisze, istotą centralizacji”. (...) "Hierarchia oznacza, sama w sobie, nakładanie stopni w organizacji urzędników, tego rodzaju, że urzędnicy niżsi wypełniają swoje funkcje nie jako obowiązek bezpośredni i wyłączny przestrzegania ustaw, ale podlegając obowiązkowi posłuszeństwa szefowi, który znajduje się między nimi a ustawą. (...)”, hierarchia jest więc środkiem wymagania od innych tego, czego nie wykonałoby się samemu”. J. Jeżewski odwołuje się do Ch. Eisenmann, który „wprowadza rozróżnienie dość istotne dla systematyzacji praktyki prawnej. Rozróżnia mianowicie dwa terminy: jeden – dla oznaczenia rodzaju (lub zasady) relacji między organami, drugi – dla oznaczenia "środków technicznych", które ją realizują, są to "instrumenty prawne" tej relacji – zróżnicowane i alternatywne, stanowią natomiast jedność z punktu widzenia ich celu i skutku. Odpowiednio więc, oznacza terminem *autorité hiérarchique* (władza hierarchiczna) pojęcie łączące je w całość nadrzędną, zaś terminem *pouvoirs hiérarchique* (uprawnienia hierarchiczne) pojęcie wyrażające ich naturę jako środków oraz ich zróżnicowanie. J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2004, s. 84 – 85; s. 116, s. 120.

¹⁸⁴ S. Romano, *Principii di diritto amministrativo Italiano*, Milano 1906, p. 76.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 82.

premazia) mogą nałożyć na obywateli obowiązek (*costringere*), niejako, stania się organem (*organi*). Przybiera to postać obowiązkowej służby publicznej (*servizio pubblico obbligatorio*) i rozpatrywane jest dogłębnie w ramach teorii świadczeń osobowych¹⁸⁶(*teoria della prestazioni personali*)¹⁸⁷. W drugim przypadku idzie nie tyle o świadczenia, ale przyznanie w ogóle wszystkim obywatelom, którzy znajdują się w określonych warunkach, praw wykonywania funkcji publicznych (*diritto di esercitare una pubblica funzioni*). Prawo to, stwierdza S. Romano, przynależy do praw politycznych¹⁸⁸. Ponadto istnieje możliwość, że nie przez normę abstrakcyjną i generalną, ale przez środki w postaci aktów specjalnych(*atti speciali*) jednostki administracyjne powierzają urząd danej osobie – wyrażając zgodę (*consenzienti*).

Jednakże z naszego punktu widzenia najistotniejsze będzie wyjaśnienie pojęć: funkcjonariusza i urzędnika. Także i te pojęcia zostały zdefiniowane przez S. Romano. Funkcjonariuszem (*funzionari*) publicznym jest, z jednej strony, ten, kto jest odpowiedzialny – powołany (*è incaricato*) do tworzenia lub przyczyniania się do tworzenia, swoją wolą, w danych formach, pod danymi warunkami i w sferze określonej kompetencji (*competenza*), woli jednostki (*ente*) publicznej, zmierzając bezpośrednio do osiągnięcia celów publicznych, i, z drugiej strony, ten, kto reprezentuje jednostkę w wykonywaniu tej woli¹⁸⁹. Dalej, jak podkreśla autor, takie ogólne ujęcie ma kilka konsekwencji. Po pierwsze, idea funkcjonariusza publicznego nie jest związana w żaden sposób z trwaniem, kadencją funkcji (*funzione*). Po drugie, przyjęcie dobrowolne lub obowiązkowe i wykonywanie bezpłatnie lub odpłatnie są elementami głównymi. Natomiast konieczne jest to, że zadanie – funkcja publiczna wykonywana przez

¹⁸⁶ W polskiej myśli administracyjnej problematykę osobistych świadczeń podjął F. Longchamps de Bériér w *Osobiste świadczenia wojenne z roku 1936*. Autor odwołując się doktryny i prawodawstwa m. in. francuskiego i niemieckiego, ale i włoskiego definiuje pojęcie obowiązku publiczno – prawnego wskazując, iż „jeśli z norm prawa publicznego wynika sytuacja prawna, która zmusza kogoś do określonego zachowania się, nadajemy tej sytuacji nazwę obowiązku publiczno – prawnego” (...) „świadczenia są więc w takich wypadkach przedmiotem publiczno–prawnego obowiązku”. (...) „Z osobistym świadczeniem mamy zawsze wtedy do czynienia, gdy z punktu widzenia celowości świadczenia moment jakiegokolwiek wysiłku osobistego odgrywa pierwszorzędą rolę, natomiast drugorzędą rolę i posiłkową w związku z nimi – moment innych ograniczeń w sferze prawnej”. F. Longchamps de Bériér, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936, s. 13, s. 17 – 18. Ponadto także: A. Longchamps, *O powszechnym obowiązku służby wojskowej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej: tygodnik poświęcony prawu publicznemu, zagadnieniom administracji politycznej, samorządu i policji państwowej, Warszawa 1925, nr 3, 4, 5, 6.

¹⁸⁷ S. Romano, *Principii di diritto amministrativo Italiano...*, p. 83.

¹⁸⁸ *Ibidem*, s. 83.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

specjalne powołanie (*incarico speciale*), powierzona jest określonej osobie.

Romano odróżnia pojęcie funkcjonariusza i pojęcie urzędnika (*impiegato pubblico*). Urzędnicy dobrowolnie oddają się do dyspozycji jednostki publicznej dla świadczenia działalności stałej, zawodowej i odpłatnej¹⁹⁰. Przy pojęciu funkcjonariusza (w przeciwieństwie do urzędnika) elementy takie jak: dobrowolność świadczenia, stałość, zawodowość i odpłatność nie są konieczne.

Następnie autor podejmuje rozważania dotyczące natury stosunków między jednostkami publicznymi i osobami, które jako funkcjonariusze lub urzędnicy wstępują – stają się częścią organizacji administracji¹⁹¹.

Romano poddaje analizie warunki, które muszą być spełnione, aby stać się funkcjonariuszem czy urzędnikiem publicznym. W przypadku urzędnika (*impiego*) autor podkreśla znaczenie obywatelstwa, zdolności fizycznych i intelektualnych, zaś jako przesłankę negatywną wymienia nałożenie na daną osobę kary w postaci zakazu piastowania urzędów państwowych¹⁹². Przedstawia również zagadnienie kumulacji funkcji, aktu powołania (*atto di nomina*), a także obowiązków i praw funkcjonariuszy i urzędników¹⁹³.

Problem ten, traktując o organizacji, porusza Victor Emanuele Orlando (1860 – 1952)¹⁹⁴. Państwo i w ogóle osoby prawa publicznego będące jednostkami celowymi i nie organizmami fizyczno-psychicznymi, „posiadają konieczność służby osób fizycznych” (*servirsi di persone*) dla manifestacji ich woli i dla osiągnięcia ich celów¹⁹⁵. Pojęcie funkcjonariusza (*pubblici ufficiali*), jak pisze autor w pierwszej edycji książki, było w wyraźnym kontraście z doktryną dominującą w literaturze francuskiej (będącej pod wpływem kodeksu karnego) wyodrębniającą *autorites, employes, agents*¹⁹⁶. Publicznym funkcjonariuszem (*pubblico ufficiale, funzionario*) z punktu widzenia prawa administracyjnego jest tylko organ państwa, wykonujący zadania publiczne¹⁹⁷.

Jak Romano, tak i Orlando wyodrębnia pojęcie funkcjonariusza publicznego (*pubblico ufficiale, funzionario*), ale także urzędnika państwa

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 85.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² *Ibidem*, p. 89 – 90.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 93 – 110.

¹⁹⁴ V. E. Orlando, *Principi di diritto amministrativa*, Firenze 1891 – 1952.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 46.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 51.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 51.

(*impiegato della Stato*). Analizując problemy organizacji administracji, autor podkreśla, iż pojęcie urzędnika państwowego (*impiegato dello Stato*) obejmuje każdego, kto przyjął obowiązek świadczenia swojej pracy w służbie (*servigio*) państwu; działalność ta ma charakter zawodowy (*professione*), czyli jest to działalność stała, fizyczna i intelektualna podejmowana w celu zarobkowym (*mezzi di sussistenza economica*)¹⁹⁸. Jednocześnie, analizując stosunki między państwem a urzędnikami, wymienia stosunki jednostronne, które nie rodzą wzajemnych praw i obowiązków oraz stosunki dwustronne, tzw. umowne¹⁹⁹.

Odrębny artykuł omawianej problematyce poświęcił inny wielki administratywa Oreste Ranellétti (1868 – 1956)²⁰⁰.

Organy państwa lub innych osób prawnych są osobami powołanymi do urzędów znajdujących się w danej jednostce w sferze obowiązków – zadań (*compiti*) i władzy (*potere*) jej przypisanych. Dlatego organy złożone są z dwóch podstawowych elementów: urzędu publicznego (*ufficio pubblico*)²⁰¹ państwa lub innej osoby prawnej, czyli grupy obowiązków i władzy jednostki, oraz z jednej lub więcej osób wyznaczonych do urzędu. Obowiązki (*compiti*) i władza organu są tylko obowiązkami i władzą państwa; organ ma tylko kompetencje (*competenza*). Państwo poprzez różne formy prawne umożliwia, zapewnia świadczenie usług – służby (*prestazione dei servizi*).

Jak pisze Ranellétti, we włoskim prawie regulacja obowiązku świadczenia służby państwu (*servizii alla Stato*) i stosunków służbowych znajduje swoje źródła w woli zobligowanego (*nella volonta dell'obbligato*), jednakże przybiera różne formy. Może mieć formę umowy o pracę (*conclusione di contratti di lavoro*) lub też formę specjalnych aktów administracyjnych, które wskazują określone zadania – prace (*incarichi*) lub udzielają koncesji na pracę lub usługi publiczne (*accordano concessioni di opere o di servizii*), pozostawiając zobligowane

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 112.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ O. Ranellétti, *Le categorie del personale al servizio dello Stato*, Il Foro Italiano Vol. 63, Parte quarta: monografie e varietà (1938), pp. 41/42–59/60.

²⁰¹ Zaś w swoim podręczniku, *Principi di diritto amministrativo* z 1912 roku autor stwierdza, iż urzędy publiczne (*pubblici uffici*) to zespół kompetencji i zdolności państwa przypisanych do osób fizycznych lub prawnych, pojedynczych lub wielu realizowanych przez nie dla osiągnięcia celów państwa. Tak więc, w tym znaczeniu urzędem będzie król, minister, razem dwie izby, jak i każda z osobna. Kiedy urzędy te pojmowane według autora, jako zespół kompetencji i zdolności państwa, urzeczywistnią się, materializują (*concretano*) w ciąg – zespół osób, pojawi się dana od państwa prawna możliwość woli (*volere*) i działania (*agire*), mówi się wówczas o organach państwa (*organi dello Stato*). O. Ranellétti, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli 1912, p. 168 – 172.

osoby na zewnątrz organizacji administracji jednostki²⁰².

W tych przypadkach, jak podkreśla, między jednostką publiczną, a osobą, która obejmuje dane usługi – służbę (*servizo*), tworzą się tylko specjalne stosunki obowiązku, które mają za przedmiot świadczenie określonej pracy lub aktów intelektualnych bądź fizycznych²⁰³. Jak wszystkie kontrakty we włoskim prawie, jak podkreśla autor, obejmują strony, w tym przypadku jednostkę publiczną i osobę obejmującą świadczenie; stosunek między nimi oparty jest na równości prawnej (*parità di diritto*) i niezależności (*indipendenza*)²⁰⁴. Państwo może także posłużyć się formą koncesji czy misji specjalnej. Tak więc obowiązki zobligowanych mogą być określane zarówno przez prawo prywatne jak i publiczne, w zależności od tego, w jakiej sferze działa państwo.

Zatem także w poglądach Oreste Ranelletiego uwidacznia się wpływ prawa prywatnego i form dla niego swoistych w omawianym obszarze.

Podobnie jak S. Romano także F. Longchamps de Bérier wskazuje na przykład świadczeń wojskowych oraz świadczeń jednorazowych; w przeciwieństwie do przedstawionych powyżej stosunków są to sytuację wynikające ze zwierzchnictwa – poddaństwa (*sudditanza*) obywateli wobec państwa²⁰⁵. Władza państwa – jego *imperium* oznacza wówczas, że prawu państwa odpowiada obowiązek obywateli do świadczenia służby²⁰⁶.

Ponadto autor podkreśla, iż w ogóle państwo zapewnia świadczenia publicznych służb przez prace osób, które dobrowolnie godzą się na zależność (*dipendenza*) przez stosunki stałej służby (*rapporto continuativo di servizio*). W tym przypadku cała działalność zawodowa takiej osoby może znajdować się w dyspozycji jednostki, w której wykonuje ona swój urząd. Prawa i obowiązki stron pochodzą od stosunku służbowego. Jest to dobrowolne objęcie służby, ale w swojej treści jest to stosunek władztwa publicznego (*rapporto di potestà pubblica*). Występuje tutaj posłuszeństwo (*obbedienza*) w realizacji zadań swojego urzędu dla realizacji celów państwa w interesie ogólnym. Ze względu na specyficzny charakter, można powiedzieć służbę a nie świadczenie pracy, stosunki te tworzone są jedynie aktem prawa publicznego.

²⁰² *Ibidem*, p. 43.

²⁰³ *Ibidem*, p. 44.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ O. Ranelletti, *La categorie...*, p. 41 – 42.

²⁰⁶ *Ibidem*.

Zatem już tylko z tych wywodów Oreste Ranelettego widać ogromną złożoność, a także wzajemne przenikanie się prawa publicznego i prywatnego.

Autor zwraca także uwagę, iż właśnie ze względu na tę złożoność można w zakresie kategorii osób w stosunkach służby (*rapporto di servizio*) z jednostkami publicznymi dokonać kilku wyodrębnień. Pierwsze oparte jest na naturze działalności, którą osoby wykonują. Można mówić bądź o publicznych funkcjach – zadaniach (*pubblica funzione*) lub publicznych usługach – służbie (*pubblico servizio*). Odpowiada to rozróżnieniu między publicznym funkcjonariuszem (*pubblico ufficiale, pubblico funzionario*) oraz powołanym do służby publicznej (*incaricato di un pubblico servizio*). Odwołując się do art. 357 i art. 358 kodeksu karnego podkreśla, iż zróżnicowanie to ma swoje podstawy w naturze działalności wykonywanej przez osobę (*persona per ufficio*), która jest powołana albo do publicznych zadań – funkcji (*funzione*) lub do usług – służby (*servizio*)²⁰⁷.

Wyodrębnienie to jest swoiste tylko dla administracji, gdyż, jak pisze, w przypadku ustawodawstwa i sądownictwa mówimy tylko o funkcjach, dla których swoiste jest działanie władcze (*potesta pubblica*). Na tej podstawie kwalifikuje się zadania – funkcje administracji, czyli wykonywanie i realizacja władzy publicznej²⁰⁸. Innymi słowy, elementem wyodrębniającym zadania od służby publicznej jest właśnie władztwo publiczne (*potesta pubblica*)²⁰⁹.

Zadania – funkcje są to działania z zakresu całej organizacji administracji (*tutta l'attività di organizzazione dell'Amministrazione*), w tym działania kontrolne, działania policji i bezpieczeństwa. W tym miejscu autor wyodrębnia także zadania – funkcje państwa prawne i społeczne. Szczególne znaczenie mają te drugie, w ramach których pojmowane są szerokie działania pozytywne – świadczenie dóbr i usług. Te działania państwa i innych jednostek nie są wykonywaniem władztwa publicznego, są to świadczenia tworzące służbę pub-

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 46.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 47.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 47.

liczną (*servizi pubblici*)²¹⁰. Zatem reasumując należy stwierdzić, iż w myśl koncepcji O. Ranelletiego wyodrębnienie kategorii funkcjonariuszy publicznych (*pubblico funzionario, ufficiale*) i powołanych do służby publicznej (*incaricato di un pubblico servizio*) odbywa się na podstawie, jak już wskazano, natury działalności²¹¹.

Dalej autor zwraca uwagę na podział ze względu na stałość i tymczasowość pracy, a także odpłatność i bezpłatność pracy. Inne wyodrębnienie osób będących w stosunku służby względem państwa jest oparte na zawodowym charakterze (*professionale*)²¹² czynności podejmowanych w ramach stosunku służbowego. Pozwala to na wyodrębnienie, jak podkreśla O. Ranelletti, funkcjonariuszy honorowych (*funzionario onorario*) i urzędników (*impiegati*)²¹³. W pierwszym przypadku stosunki służby nie mają charakteru zawodowego, w przeciwieństwie do urzędnika. Zawodowy charakter oznacza, iż tworzy on określoną profesję, i ma charakter regularny oraz wyłączny. Łączy się to m. in.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 48. Można powiedzieć, że rozróżnienie to swoimi korzeniami sięga także francuskiej koncepcji służby publicznej, o której pisał zarówno F. Longchamps de Bérier, J. S. Langrod, J. Jeżewski. J. S. Langrod, pisał, iż „W judykaturze złożyła się na nią przede wszystkim seria sławnych wyroków francuskich Trybunału Kompetencyjnego wzgl. Rady Stanu, regulujących poszczególne zagadnienia z dziedziny delimitacji właściwości kontrolnej sądów”. W szczególności dotyczy to: wyroku z 8/2 1873 Blanco, wyroku z 29/2 1908 Feutry, wyroku z 4/2 Terrier, wyroku z 4/3 1910 Therond. Ponadto znaczenie miały także uwagi poczynione przez komisarzy rządowych w Radzie Stanu przez Romieu z 1903 roku, zaś „w nauce głównymi przedstawicielami są przede wszystkim Duguit i Jeze – dla których administracja to służba publiczna”. Sam J. S. Langrod podkreślał, iż „administracja, jako służba publiczna jest obowiązkową, nieodzowną, ciągłą i trwałą, nieprzerwaną aktywnością ludzką pożyteczną społecznie, niezbędną w interesie ogółu, w danej epoce i w danym miejscu(...)” J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint Kraków 2003, s. 211 – 227. J. S. Langrod, *Służba publiczna jako funkcja administracyjna. Wprowadzenie w naukę o pojęciu służby publicznej*, Przegląd Notarialny, Kraków 1932. Także F. Longchamps de Berier odniósł się do tej koncepcji pisząc „Toteż prawnicza problematyka nadawała główny ton głośnej w swoim czasie dyskusji między czołowymi pisarzami francuskimi na temat tego, co jest znamieniem działania administracji publicznej: władza publiczna (*puissance publique*) czy służba publiczna (*service public*) – co także rozumiano jako pytanie o środek działania czy cel działania” Z ostrą krytyką, jak pisze F. Longchamps de Berier, szkoły teoretyków prawa publicznego, którzy skupiali się na środkach państwa, wystąpili: ideolog służby publicznej Leon Duguit, Gaston Jeze i Bonnard., ale także Hauriou, głosząc koncepcję służby publicznej, a w przypadku Hauriou teorię instytucji. F. Longchamps de Berier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 55 – 59. Ponadto także problem ten analizuje J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań prawno porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974; J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasad praw administracyjnego*, Wrocław 2007, s. 28 oraz A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 263.

²¹¹ O. Ranelletti, *La categorie...*, p. 46.

²¹² *Ibidem*, p. 51.

²¹³ Słusznie zauważa Z. Leoński powołując S. Kasznice, iż różnica między urzędnikiem honorowym a zawodowym jest nieostra. „Urzędnik honorowy pełni (...) służbę publiczno–prawną dobrowolnie i jej pełnienie „nie stanowi zawodu życiowego ani też nie jest źródłem utrzymania, lecz jest zajęciem ubocznym (...)”. Dziś kryterium rozróżnienia, jak pisze Z. Leoński, byłby stosunek pacy lub jego brak. Z. Leoński, *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*, *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2006*, nr 2 s. 5 – 8.

z obowiązkiem pełnienia służby przez urzędników (*impiegati*) także poza godzinami normalnego urzędowania, zakazem i niepołączalnością z niektórymi zawodami i działalnością, jak np. działalnością handlową czy przemysłową²¹⁴, ale także otrzymywaniem wypłaty (*stipendio*).

Wszystkie obowiązki, ale także prawa, zawsze muszą wynikać z regulacji prawnej, jednakże, oddając się niejako służbie państwu, czyli spełnianiu zadań – kompetencji (*compiti*) urzędu oraz realizacji odpowiednich celów państwa, w interesie ogółu.

Jednakże, jak pisze autor, dla statusu urzędnika (*qualita d'impiegato*) bez znaczenia (*irrilevante*) jest okres trwania stosunku służbowego. Może być stały, ale także okresowy, lub tymczasowy. Tłumaczy to tym, iż część potrzeb społeczeństwa czy państwa ma charakter jedynie czasowy, tym samym urzędy powstałe dla realizacji tych potrzeb także będą miały charakter okresowy.

Ponadto autor wyodrębnia urzędników (*impiego*) i pracowników (*salariato*). Rozróżnienie to jest wyraźne w personelu zależnym od państwa. Kwalifikacja „urzędnik” (*impego*) oznacza we włoskim ustawodawstwie osobę w stosunkach zawodowej służby państwu (*rapporto professionale di servizi con lo Stato*) wyznaczoną do urzędu administracyjnego, księgowości (*ragioneria*), (*ordine*), i wszystkie osoby techniczne (*tecnico*) świadczące prace intelektualne. Następnie wyłonił się podział i wyodrębnienie urzędników od podwładnych (*subalterno*), jak np. woźnych (*uscieri commessi*).

Pracownicy (*salariati*) zaś są to osoby, które świadczą prace państwu, przynależąc do następujących kategorii: pracowników stałych (*operai permanenti*) czyli wpisanych do rejestru (*assunti stabilmente e matricola*), pracowników czasowych (*operai temporanei*) czyli na podstawie czasowych kontraktów o pracę, pracowników dziennych (*operai giornatieri*) przyjmowanych każdorazowo do określonych prac oraz powołanych (*incaricati*) zarówno na stałe, jak i czasowo. Mimo braku precyzyjnego rozróżniania, urzędnik (*impiegato*) określony w stosunkach zawodowej służby państwu przeważnie ma zadania o charakterze intelektualnym, pracownik (*salariato*) zaś przeważnie świadczy prace fizyczne (*prestazione di mano d'opera*)²¹⁵. Analizując materiał normatywny, w

²¹⁴ O. Ranelletti, *La categorie...*, p. 51.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 54.

tym regulaminy lokalne, autor wskazuje na jeszcze inny podział, a mianowicie wyodrębnia: *agenti, salariati, operaio*.

Podobne poglądy wyraża w swojej pracy Giorgio Loris²¹⁶. Nie można, jak pisze autor, mieszać pojęć urzędnik publiczny (*pubblico impiegato*) z publicznym funkcjonariuszem (*pubblico ufficiale*). Urzędnikiem jest każdy (*colui*), kto przyjmie (*assume*) obowiązek świadczenia pracy własnej (*opera propria*) w służbie państwu przez wkład (*retribuzione a peso*) do bilansu ogólnego. Publiczni urzędnicy dzielą się na urzędników administracyjnych i księgowych (*ragioneria*) i (*ordine*). Zazwyczaj wyodrębnia się urzędników wyższych (*superiori*) i pomocniczych (*ausiliari*), a także centralnych i lokalnych oraz cywilnych, sądowych i wojskowych, władczych i czysto technicznych (*agenti rivestiti di autorità, incarico puramente tecnico*), odwoływalnych i nieodwoływanych (*amovibile, inamovibili*)²¹⁷. Dalej autor poddaje analizie stosunki między urzędnikiem, a państwem. Zgodnie z poglądami części autorów, między urzędnikami i państwem nie ma relacji prawnej, ale tylko stosunek moralny i polityczny. Inni przeciwnie, uważają, że stosunek prawny istnieje, ale ma on charakter publiczny. Reasumując stwierdza, że wyodrębnić należy dwa poglądy, pierwszy, zgodnie z którym stosunki te są jednostronne (*unilaterale*), stosunek ten tworzy tylko prawa państwa i obowiązki urzędnika, oraz drugi pogląd, w myśl którego stosunki te są dwustronne (*bilaterale*), przybierające formę prawdziwego kontraktu ze wzajemnymi prawami i obowiązkami, zawartego na podstawie wolnego (*libero*) i dobrowolnego (*spontaneo*) porozumienia stron²¹⁸. Jednostronność uzasadniana jest absolutną koniecznością dla życia państwa, a co za tym idzie, nie może to być uzależnione od porozumienia. Ponadto regulacja stosunków między urzędnikiem a państwem zawarta jest w specjalnych przepisach, których strony nie mogą uchylić. Jednakże i druga teoria ma wielu zwolenników²¹⁹.

Warto na koniec odwołać się do poglądów innego wielkiego administratywisty, Guido Zanobiniego (1890 – 1964). Pozycję osób fizycznych przypisanych urzędowi publicznemu można wyrazić, kwalifikując ich stosunki z państwem lub innymi osobami prawa publicznego jako stosunki służbowe (*rapporto di servi-*

²¹⁶ G. Loris, *Diritto amministrativo e cenni di diritto costituzionale*, Milano 1919, s. 70.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 70 – 71.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 71.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 72.

zio) osób pełniących funkcje organów jednostek publicznych. Można mówić o wielu figurach prawnych w ramach tego stosunku, jak np. władza (*autorita*), funkcjonariusze (*funzionari*), urzędnicy (*impiegati*) i *agenti*. Dwa podstawowe kryteria to: uprawnienia (*attribuzioni*), czyli działalność, którą osoba fizyczna wykonuje, oraz pozycja, jaką obejmuje względem jednostki, do której urząd przynależy. Na podstawie pierwszego kryterium wyodrębnia się funkcjonariuszy publicznych (*pubblico funzionario*) i powołanych do służby publicznej (*incaricato di un pubblico servizio*)²²⁰. Funkcjonariuszem jest ten (*colui*), kto wykonuje publiczne zadania – funkcje w służbie państwu lub innej jednostce publicznej, stanowi realizację publicznej władzy, czyli władzę przynależną wyłącznie państwu i innym jednostkom autarkicznym. Podsumowując, autor definiuje funkcjonariusza jako tego, który służy jednostce publicznej, tworzy i przyczynia się (*contribuisce*) do powstania woli (*volonta del medesimo*) lub wolę tę przejawia na zewnątrz lub ją wykonuje. Jak zauważa Zanobini, doktrynalne pojęcie funkcjonariusza (*pubblico funzionario*) tylko w części odpowiada ujęciu normatywnemu (*pubblico ufficiale*) w ustawodawstwie i doktrynie prawa karnego²²¹. Dalej odnosi się do pojęcia służby publicznej (*pubblico servizio*) pojmowanej jako jakakolwiek działalność administracji, która nie jest funkcją – zadaniem publicznym (*funzione*); są to funkcje (*tali mansioni*) o charakterze przygotowawczym wobec wykonywania działań funkcjonariuszy, jednakże skierowane do zarządzania różnymi usługami (służbami) zainteresowanych społeczności, jak na przykład poczta czy kolej. Powołani do służby publicznej (*incaricato di un pubblico servizio*) mogli ją pełnić bądź jako publiczni pracownicy (*pubblici dipendenti*), bądź jako podmiot prywatny (*privati*) poprzez koncesję lub przez inny tytuł nadania wykonania. Można wyodrębnić, jak pisze G. Zanobini, w tej kategorii pomocników (*ausiliari*) i *agenti*²²². Pierwsi są przypisani tylko do urzędów wewnętrznych, w tym sensie wykonują działalność przygotowawczą względem funkcjonariuszy, tworzą kadry pomocnicze administracji publicznej. *Agenti*, jak pisze G. Zanobini, przeciwnie, ich zadania dotyczą zadań (*mansioni*) zewnętrznych, czyli zarządzania służbami publicznymi o charakterze przemysłowym i społecznym²²³. Podobnie jak pozostali administratywiści, wyodrębnia funkcjonariuszy i urzędników, jednakże zaznacza,

²²⁰ G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1953, p. 245 – 246.

²²¹ *Ibidem*, p. 246.

²²² *Ibidem*, p. 247.

²²³ *Ibidem*.

iż nie są to pojęcia przeciwstawne. Zwraca uwagę, iż kategoria określana jako pracownicy (*salarjati*) jednostek publicznych odnosi się w większości przypadków do pracowników fizycznych (*mano d' opera*)²²⁴.

Reasumując, należy stwierdzić, iż Guido Zanobini za urzędnika (*impiegato*) uważa tego, kto oddaje się dobrowolnie i stale (*volontariamente e permanentemente*) do dyspozycji jednostek publicznych dla świadczenia odpłatnej i zawodowej (*prestazione retribuita e professionale*) działalności²²⁵.

Charakterystyczny jest także stosunek służbowy²²⁶, na który składają się elementy podmiotowe, przedmiotowe i treści (*contenuto*). Element podmiotowy, jak podkreśla G. Zanobini, budzi wiele kontrowersji, co jest związane z problemem wyodrębnienia jednostek publicznych od osób prawa prywatnego. Przedmiotem zaś jest działalność pośrednia lub bezpośrednia zmierzająca do realizacji celów własnych jednostek publicznych²²⁷. Działalność ta będzie więc zróżnicowana przez wielość zadań lub służb publicznych. Zawartość – treść stosunku – będzie obejmować prawa i obowiązki każdej ze stron.

Zatem, to, co wyodrębnia badaną w niniejszym opracowaniu grupę w stosunkach pracy z państwem z doktrynalnego punktu widzenia będzie wyznaczała: dobrowolność, stałość, zawodowość²²⁸, odpłatność. Oczywiście należy zaznaczyć, iż współcześnie, o czym będzie mowa dalej, pojęcia urzędnika

²²⁴ *Ibidem*, p. 249 – 250.

²²⁵ *Ibidem*, p. 260 – 261.

²²⁶ Por. w doktrynie polskiej cechy stosunków urzędniczych przedstawił S. Kasznica, wskazując na publiczny charakter, dobrowolność wstąpienia i podtrzymania, nie tylko prawny, ale i moralny charakter, specjalne przygotowanie fachowe, podległość władzy służbowej, szczególne obowiązki i odpowiedzialność, zdolność występowania w imieniu państwa, dyspozycyjność. I właśnie owa dyspozycyjność, jak podkreśla Z. Leoński, jest dla S. Kasznicy wyznacznikiem tego, iż stosunek ten dotyczy służby, a nie pracy. Z. Leoński, *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2006, nr 2, s. 8.

²²⁷ G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo...*, p. 262.

²²⁸ Zawód, jak pisze K. Wojtczak, to „osobiste wykonywanie wewnętrznie spójnego zbioru czynności (zadań), wymagających określonych kwalifikacji (wiedzy i/lub umiejętności), systematycznie i odpłatnie, na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego” K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna regulacja: studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999; s. 50; podaje za: Z. Leoński, *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2006, nr 2, s. 6 – 7.

(*impiego pubblico*) i pracownika (*lavoro pubblico*)²²⁹ ulegają stopniowemu zrównaniu. Za urzędnika częstokroć uważa się osobę fizyczną, która dobrowolnie świadczy działalność pracowniczą (*volontariamente presta la propria attività lavorativa*) w sposób ciągły (*continuativo*), bezpośredni i odpłatny (*retribuzione*) w służbie państwu lub jednostce publicznej, nie gospodarczej (*ente pubblico non economico*), przyjmując szczególne prawa i obowiązki²³⁰. Zatem w dalszej części artykułu wskazane powyżej determinanty pojęcia urzędnik zostaną zestawione z pojęciem profesjonalizm, by następnie wskazać podstawowe przejawy „prywatyzacji” oraz ich skutki dla statusu urzędnika.

WARTOŚĆ PROFESJONALIZMU

Profesjonalizm²³¹, jak podkreśla J. Korczak, może oznaczać zawodowy charakter, ale z drugiej strony może być rozpatrywany, jako wartość. Wartość, która winna być szczególnie chroniona. „W obliczu nowych wyzwań i uwarunkowań ujawnia się ze szczególnym natężeniem i wyrazistością problem jakości kadr administracji. Idzie tu w szczególności o zawodowy i nastawiony na wysoką profesjonalizację swego działania system kształtowania kadr administracji publicznej”²³².

²²⁹ Także w doktrynie anglosaskiej odróżnienie takie przedstawił Frank Johnson Goodnow (1859–1939). Wyodrębnił on pojęcie: pracownik (*employment*) i urzędnik (*officer*). Zwraca uwagę, iż urzędnicy (*officers*) są to te osoby, którym urząd (*office*) został powierzony (*conferred*) lub nałożony (*imposed*). Sam zaś termin władza (*authority*) jest także używany do wyodrębnienia osób dzierżących urząd – zajmujących stanowisko (*holding an office*). Jak podkreśla, koncepcja pojęć urząd (*office*) i urzędnik (*officer*) przynależy do prawa publicznego, nie zaś do prywatnego. Jednakże rząd może zawiązać stosunki prawa prywatnego, jako rezultat przyjęcia pracowników (*employment*). Badając kryteria wyodrębniania – desygnatów pojęcia urzędnik (*officer*), autor zwraca uwagę na zawodność choćby kryterium wynagrodzenia (*emolument*), gdyż liczne są przykłady urzędów nieodpłatnych (*no salary*). Jednocześnie podległość rządowi i publiczny charakter także nie konstytuuje urzędu (*office*), gdyż może to dotyczyć także pracowników. Ponadto dla wyróżnienia pracowników od urzędników (*lecz nie bezkrytycznie*) wskazuje umowę – kontrakt (*contract*), jako przykład, iż rząd może być w niektórych przypadkach przedmiotem prawa prywatnego. A jak dodaje, urząd (*office*) nie może być nigdy utworzony przez umowę (*by contract*), ale swoje umocowanie – źródło (*source*) znajduje w akcie rządowej władzy (*act of governmental power*). F. Goodnow, *Comparative administrative law*, New York 1893, vol. 2, p. 1–3.

²³⁰ V. Cuzzola, *Il trattamento fiscale del rapporto di lavoro dipendente, assimilato ed autonomo negli enti locali*, Halley Editrice 2004, p. 17.

²³¹ Problem ten był przedmiotem konferencji, wskazać można tu m. in. prace pod redakcją B. Kudryckiej, (red. nauk.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2007; ponadto: A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004. Z. Leoński, *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*, Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2006 nr 2; I. Bogucka, T. Pietrzyk, *Profesjonalizm*, [w:] *Etyka urzędnicza w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 252–264; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

²³² J. Korczak, *Profesjonalizacja działania administracji publicznej w nowych regulacjach prawa urzędniczego*, [w:] A. M. Sosnowskiego (red.), *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006, s. 51.

Autor, odwołując się do poglądów M. Webera dotyczących biurokratycznego administrowania, wskazuje na wartości takie jak: „precyzja”, „stabilność”, „dyscyplina”, „sprężystość i niezawodność, czyli przewidywalność” oraz „rolę wiedzy fachowej”²³³. W tym miejscu zwrócimy uwagę jedynie na wybrane wartości²³⁴, które składają się na profesjonalizm. Zatem na pewno pojęcie to mieści w sobie profesjonalizm rozumiany wąsko, jako zawodowość, ale ponadto także uwaga skupiona zostanie na wartościach wynikających już z samej definicji urzędnika jak: stałość – ciągłość, wspomniana zawodowość. Jednakże należy zaznaczyć, iż w samej definicji brak jest odniesienia do wartości niematerialnych, określających postawę etyczną urzędnika względem powierzonych zadań. A przecież, jak podkreśla S. Kasznica, jedną z cech stosunku urzędniczego jest „nie tylko prawny, ale i moralny charakter”²³⁵.

Jest to istotne, bo chociaż administrowanie w dużej mierze sprowadza się do funkcji wykonawczej, to jest to także działalność, która winna uwzględniać dobro wspólne, interes publiczny czy moralność publiczną. Zatem badając wpływ prywatyzacji²³⁶ na profesjonalizm urzędnika, uwzględniona zostanie ochrona tychże wartości.

W tym miejscu należy podnieść jeszcze jedną kwestię, jaką podejmuje G. Zanobini, związaną z niniejszymi rozważaniami, a mianowicie wykonywanie

²³³ *Ibidem*, s. 53 – 54.

²³⁴ F. Longchamps, pojmował wartości, jako element swojej koncepcji administracji pojmowanej, jako „działanie człowieka, które wprowadza zmianę w rzeczywistości i dla którego da się oznaczyć jakiś stosunek do jakiejś wartości”. Ta zaś określana jest jako obiektywne społeczne, czyli „są to takie treści pomyślane, które są w współzyciu traktowane przez innych ludzi jako zewnętrzne i choć w części niezależne od ich własnych przeżyć”. F. Longchamps de Bériar, *Założenia nauki administracji*, Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994, s. 74.

²³⁵ Z. Leoński, *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2006, nr 2, s. 8.

²³⁶ Problematykę prywatyzacji i zjawisk z nią związanych podejmował A. Chełmoński, Komercjalizacja polskich kolei państwowych jako zagadnienie prawne, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny Poznań 1927. Obecnie zagadnienie te podejmują A. Błaś i J. Korczak dla przykładu wskazać można: A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia: materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000; A. Błaś, *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji T. 45, Wrocław 2000, s. 29 – 39; A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski, *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej: dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 303 – 311; A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 352 – 381; J. Korczak, *Prywatyzacja zadań gminy*, [w:] J. Boć (red.) *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 115 – 128; Ponadto w kontekście poruszanego problemu badawczego wskazać należy M. Tabernacka, *Prywatyzacja wykonywania zawodów zaufania publicznego jako jeden z elementów transformacji ustrojowej państwa*, Acta Universitatis Wratislaviensis, *Przegląd Prawa i Administracji T. 68*, Wrocław 2005, s. 267 – 282 oraz pracę powstałą pod redakcją, J. Blicharz *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.

zadań i usług – służby przez podmioty prywatne²³⁷. Jednakże będzie to jedynie problem marginalny, gdyż zasadniczy problem sprowadzać się będzie do określenia czynnika powinnościowego i określenia „prywatyzacji” rozumianej jako wpływ prawa powszechnego i prawa pracy na regulacje, które określamy w rodzimej doktrynie jako pragmatyki urzędnicze. Wnioski będą dotyczyły wpływu prywatyzacji na profesjonalizm służb publicznych. Punktem odniesienia dla sformułowania wniosków i twierdzeń będą badania prowadzone przez J. Korczaka²³⁸.

Wracając do rozważań prowadzonych przez G. Zanobiniego, należy podkreślić, iż autor ten pod pojęciem wykonywania zadań i służb – usług publicznych przez podmioty prywatne rozumie jakąkolwiek formę działalności, w wyniku której realizuje się cele publiczne, wykonywane przez osoby prywatne, które nie mają kwalifikacji organów jednostek publicznych lub spółek handlowych lub innych osób prawa prywatnego²³⁹. Zatem będzie to jeden z wymiarów prywatyzacji w badanym obszarze.

Należy zwrócić uwagę także na problem, który F. Longchamps de Bérier²⁴⁰ określa jako „pogranicze prawa”, a J. Jeżewski „administracja pod rządami prawa cywilnego”²⁴¹. Jest to problematyka wielce złożona, gdyż z jednej strony

²³⁷ Także może to się odbywać poprzez outsourcing, esternalizzare. „Outsourcing komunalny stanowi możliwość wykorzystywania niezależnych, zewnętrznych podmiotów, jako dostawców określonych usług komunalnych zamiast konieczności rozwijania tych sfer działalności przez własne jednostki organizacyjne gminy”. A. Chrisidu– Budnik, J. Korczak, Outsourcing komunalny [w:] J. Muszyński (red.), Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce: zarządzanie w samorządach terytorialnych, Gdynia Warszawa, 2000, s. 140– 158; A. Chrisidu– Budnik, J. Korczak, Outsourcing komunalny w świetle teorii kosztów transakcyjnych, [w:] J. Korczak (red.), Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej: materiały z konferencji z okazji 15– lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław, 7 – 8 marca 2005 r., Wrocław 2005, s. 31– 35; J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] J. Blicharz (red.), Prawne aspekty prywatyzacji, Wrocław 2012, s. 153 – 191.

²³⁸ Badając rozwiązania prawne w polskim ustawodawstwie w zakresie pragmatyki samorządowej, już 1992 roku stwierdza, iż „z jednej bowiem strony ustawodawca akcentuje potrzebę odrębności regulacji nadając jej postać pragmatyk, z drugiej zaś strony ograniczając znaczenie krąg jej adresatów a także zakres przedmiotowy regulacji powoduje, iż duża grupa pracowników instytucji samorządowych, a także wiele elementów stosunków pracy, pozostaje pod rządami kodeksu pracy. (...)”. J. Korczak, *Pragmatyka służbowa w świetle praktyki*, Poradnik samorządowy nr 1/1992, Wrocław 1992, s. 82.

²³⁹ G. Zanobini, *Corso...*, p. 385.

²⁴⁰ F. Longchamps de Bérier, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, Studia Prawnicze 1967, z. 16, Wrocław 1967.

²⁴¹ J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego: z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.

jest to problem odrębności prawa administracyjnego od prawa pracy²⁴² i w tym znaczeniu, jak pisze F. Longchamps de Bérier, „prawo pracy należy do działów kompleksowych najbardziej rozwiniętych, tak pod względem ilościowym, jak i strukturalnym; stanowią one w nauczaniu uniwersyteckim i w potocznie stosowanych podziałach odrębny dział prawa, a wykład prawa administracyjnego już się z tego obszaru wycofał. Mimo wszystko można jeszcze w dzisiejszym prawie pracy wyróżnić wątki prawa cywilnego (...) jak i wątki prawa administracyjnego (...). Zarazem (...) modyfikacja (...) oraz związki między nimi zaszyły już tak daleko, że miejscami granica między nimi się zatarła (...)”²⁴³.

Z drugiej strony można mówić o wykształceniu się odrębnego publicznego prawa pracy administracji i to nie jednorodnego, ale przybierającego postać wielu pragmatyk urzędniczych.

Może to także powodować, jak podkreśla J. Korczak, problem „niesamodzielnosci regulacji pragmatyki”, co może prowadzić do „niespójności, a na ich tle rodzą się wątpliwości interpretacyjne, nieuzasadnione próby adaptowania w stosunku do jednej grupy pracowników przepisów adresowanych do innej, wykładnie rozszerzające oraz inne nieprawidłowości w stosowaniu przepisów pragmatyki”²⁴⁴. Poczynione uwagi i problemy podniesione przez tego autora można także postawić względem regulacji włoskiej.

Zatem kolejny punkt rozważań dotyczyć będzie czynnika powinnościowego, a tym samym zasadniczy cel badawczy obejmować będzie określenie stosunku prawa publicznego do prawa powszechnego w omawianej materii, a przede wszystkim wskazanie przejawów tzw. „prywatyzacji” publicznego prawa pracy we Włoszech.

²⁴² Problem odrębności prawa administracyjnego od prawa pracy przedstawia także J. S. Langrod, pisząc, iż „prawo pracy nie jest działem prawa administracyjnego, lecz prawa cywilnego (...). Okoliczności, że prawo pracy przepojone jest pierwiastkiem publicystycznym, a w szczególności elementami przymusu, nie czyni go bynajmniej częścią prawa publicznego (...)”. J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 84 – 85.

²⁴³ F. Longchamps de Bérier, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego...*, s. 25 – 26.

²⁴⁴ J. Korczak, *Pragmatyka służbowa w świetle praktyki*, Poradnik samorządowy nr 1/1992, Wrocław 1992, s. 83.

DETERMINACJA NORMATYWNA CZYNNIK POWINNOŚCIOWY

Rys historyczny

„Determinantami wpływającymi na status urzędnika administracji publicznej, są wszystkie normy prawne regulujące działania i zachowania urzędników. To właśnie prawo wskazuje, kto i w jaki sposób ma wykonywać zadania publiczne w demokratycznym państwie prawa, urzeczywistniającym zasadę sprawiedliwości społecznej”²⁴⁵, którym, jak wynika z art. 1 i 2 oraz art. 3 Konstytucji, Włochy także są.

Problem normatywnego ujęcia kształtowania się sytuacji urzędnika w Republice Włoskiej przedstawił J. Sługocki²⁴⁶. Jak pisze, „w ubiegłym stuleciu status urzędników we Włoszech podlegał znamiennej ewolucji od tradycyjnego, bardzo sztywnego modelu kariery urzędniczej, opartego wyłącznie o regulacje publicznoprawne, ku rozwiązaniom bardziej elastycznym, zawierającym elementy zarówno publicznoprawne, jak i prywatnoprawne”²⁴⁷. Podkreśla to także S. Battini, stwierdzając, iż zarówno dekret królewski z 1853 nr 1611²⁴⁸ jak i ustawa wykonawcza z 23 marca 1853 roku nr 1483, zwana ustawą Cavour, wprowadzały porządek hierarchiczny wzorowany na porządku wojskowym (*modello dell'ordinamento militare*)²⁴⁹.

Kolejna ważna w tej materii ustawa podjęta była w 1908 roku²⁵⁰. Według art. 1 tej ustawy, urzędnicy cywilni państwa (*impiegati civili dello Stato*) byli mianowani (*sono nominati*) zgodnie z porządkiem organicznym (*organici*) każdej administracji w trzech kategoriach: administracyjni (*amministrativi*), księgowi (*ragioneria*) i *ordine*. Hierarchię między urzędnikami każdej kategorii tworzył stopień. Warunki, jakie musi spełniać urzędnik, aby być mianowany, określał art. 3., w myśl którego osoba taka musiała m. in. być obywatelem wło-

²⁴⁵ L. Dziewięcka–Bokun, A. Umińska – Woroniecka, *Etyka zawodowa urzędnika administracji publicznej jako podstawa zaufania publicznego*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005r.*, Wrocław 2005, s. 142.

²⁴⁶ J. Sługocki, *Problemy statusu kadr kierowniczych administracji publicznej* (na przykładzie reform we Włoszech, [w:] J. Łukasiewicz, (red. nauk.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006, s. 537–541.

²⁴⁷ *Ibidem*, s. 537.

²⁴⁸ Należy zaznaczyć, iż już Statut – Statuto del Regno o Statuto Fondamentale della Monarchia di Savoia w art. 6 stanowi, iż król dokonuje nominacji na wszystkie urzędy państwa (*cariche dello Stato*), a także podejmuje dekrety i regulaminy (*decreti e regolamenti*) konieczne dla wykonywania ustaw bez zawieszania i odwołania (*senza sospenderne l'osservanza o dispensarne*). G. Zanobini, Ro. M., *Impiego*, Enciclopedia Italiana, 1933.

²⁴⁹ S. Battini, *Il personale in S. Cassese (a cura di), Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003, p. 389.

²⁵⁰ Legge 25 giugno 1908, n. 290 Testo Unico delle leggi sullo stato degli impiegati civili.

skim, mieć ukończone 18 lat i nie więcej niż wskazuje porządek każdej administracji, *tenuto condotta regolare*, mieć odpowiednie wykształcenie. W myśl art. 6 mianowanie w stopniu (*al grado*) dyrektora generalnego lub stopnia równoważnego (*equiparato*) były dokonywane uchwałą Rady Ministrów. Awans w przypadku wicedyrektora generalnego i dyrektora (*capo di divisione*) były powierzane urzędnikom wyższego stopnia administracji centralnej lub prowincjonalnej, bez względu na klasę. Awans innych stopni był powierzony urzędnikom stopnia lub klasy bezpośrednio wyższej (*precedenti*). Zaś w art. 7 zostały określone funkcje, których pełnienie wykluczało bycie urzędnikiem cywilnym państwa. Dotyczyło to m. in. zatrudnienia w sektorze prywatnym (*impiego privato*) – wykonywanie zawodów wskazanych w ustawie. Bycie urzędnikiem wiązało się także ze specjalnymi obowiązkami, jak np. określony w art. 8 obowiązek zamieszkania w miejscu pełnienia urzędu, z wyjątkami przewidzianymi w ustawie. Ustawa także wskazywała przypadki i możliwości kumulacji, ponadto zaś odrębnie traktowała o prefektach i urzędnikach dyplomatycznych oraz konsularnych. Dymisja urzędnika, zgodnie z art. 42, musiała być dokonana na piśmie i nie była skuteczna, jeśli nie została zatwierdzona. Niejako z urzędu następowała dymisja z powodu utraty obywatelstwa, przyjęcia misji lub urzędu rządu obcego bez zgody rządu narodowego, bez ważnych – słusznych (*giustificato*) powodów nieobjęcie służby w miejscu przypisanym w określonym terminie. Ponadto ustawa wyodrębniła zwolnienie ze służby (*dispensa dal servizio*). Zgodnie z art. 45 urzędnik, który uznany został za niezdolnego do służby, mógł być zwolniony, mogło mieć to także miejsce ze względu na interes służby. Natomiast w art. 46 określona została instytucja ponownego przyjęcia (*riammissione*) do służby. Model kariery służbowej potwierdza także przyjęty w art. 40 specjalny katalog kar, a były to: nagana (*censura*), zawieszenie wypłaty (*sospensione dallo stipendio*), zawieszenie stopnia i wypłaty (*sospensione dal grado e dallo stipendio*), odwołanie (*la revocazione*), usunięcie z urzędu (*destituzione*). Ustawa także określała, w jakich sytuacjach może być zastosowana dana kara.

Jak podkreśla J. Sługocki „(...) regulacja stosunków zatrudniania była

przez długi czas zawarta w dekretach królewskich z 1923²⁵¹ (...)”²⁵². Sytuacja jednostek publicznych gospodarczych w okresie faszystów, stwierdza S. Battini, może być interpretowana jako brak pewnej ciągłości (*discontinuità*) w ogólnym poddaniu prawu publicznemu (*pubblicizzazione*) wszystkich stosunków urzędniczych (*rappoto di impiego*) z publiczną administracją. Jednakże, jak pisze dalej, ówczesna prywatyzacja stosunków pracy w jednostkach publicznych gospodarczych musi być odczytywana przez pryzmat rzeczywistego celu, którym była realizacja porządku korporacyjnego (*completare*), pozwalając także jednostkom publicznym, które realizują działania przedsiębiorcze (*imprenditoriale*), wpływać na wypracowanie przepisów gospodarczych (*disciplina dell' economia*), interweniując w porządek korporacyjny²⁵³. Ustawa z 16 czerwca 1938 roku nr 1303 sprawiła, iż w konsekwencji stosunki urzędnicze z jednostkami wykonującymi działalność produkcyjną i gospodarczą były regulowane przez

²⁵¹ Odrębnie w roku 1924 przyjęto dekret regulujący służby bezpieczeństwa Regio Decreto – Legge 2 aprile 1925, n. 383. Costituzione di un corpo di agenti di pubblica sicurezza. „Poniżej podajemy najważniejsze postanowienia wspomnianego dekretu. Art. 1. Siła zbrojna w służbie bezpieczeństwa publicznego obejmuje: a) królewskich karabinierów; b) korpus funkcjonariuszów bezpieczeństwa publicznego; c) ochotniczą milicję bezpieczeństwa narodowego, której zakres działania reguluje dekret królewski z 5 sierpnia 1924 Nr 1292. (...) Art. 4. Korpus funkcjonariuszów bezpieczeństwa publicznego podlega służbowo bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Zadaniem korpusu jest: ochrona bezpieczeństwa osób i mienia obywateli, zapobieganie czynom karygodnym, śledzenie i ujmowanie przestępców oraz zbieranie wszystkich dat ustalających winę sprawcy przestępstwa. Prócz tego korpus obowiązany jest starać się o utrzymanie ładu i porządku publicznego oraz baczyć, aby wykonywano przepisy ustaw i rozporządzeń władz państwowych i samorządowych. Do obowiązków korpusu należy również niesienie pomocy w czasie klęsk publicznych i w poszczególnych nieszczęśliwych wypadkach. (...) Art. 10. Wystąpienie z korpusu – poza wypadkami usunięcia dyscyplinarnego – może nastąpić w drodze: a) przeniesienia w stan spoczynku; b) zwolnienia na zasadzie wniesienia prośby, uzasadnionej ważnymi wyjątkowymi okolicznościami; c) stwierdzenia niezdolności fizycznej i w razie d) nienadawania się do służby”. [Brak autora] Organizacja służby bezpieczeństwa we Włoszech Nowy korpus funkcjonariuszów policyjnych. Tłumaczenie wedle źródeł podanych przez dra Dresslera w „Internationale Öffentliche Sicherheit” *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*: tygodnik poświęcony prawu publicznemu, zagadnieniom administracji politycznej, samorządu i policji państwowej. Warszawa 1925, nr 36, s. 764.

²⁵² J. Sługocki, *Problemy statusu kadr kierowniczych administracji publicznej...*, s. 537.

²⁵³ S. Battini, *Il Personale...*, p. 394 – 395

układy zbiorowe (*contrattazione collettivi*)²⁵⁴, a następnie na podstawie art. 429 kodeksu postępowania cywilnego podlegały pod sądownictwo powszechne²⁵⁵.

Jak słusznie podkreśla J. Sługocki, we Włoszech dominował hierarchiczny system, który „został w pewnym stopniu uelastyczniony w dekreście prezydenckim nr 3 z 10 stycznia 1957 r., ale utrzymywał jego podstawowe cechy. Dopiero ustawa nr 312 z 1980 r. w miejsce sztywnego systemu kariery urzędniczej wprowadziła system klasyfikacji na określone stanowiska, uszeregowane według kryterium jakości świadczonej pracy i stopnia odpowiedzialności urzędnika. Rzeczywiste odejście od dawnego systemu rozpoczyna jednak dopiero dekret nr 29 z 3 lutego 1993”²⁵⁶.

Determinacja konstytucyjna

Badając zagadnienie kadr, w tym stosunki urzędnicze (*rapporto di ufficio*) i stosunki służbowe (*rapporto servizio*), S. Battini podkreśla wspólność zasad zawartych w konstytucji dotyczących powierzania urzędu²⁵⁷. Autor wskazuje na zasadę równości zawartą w art. 51 Konstytucji²⁵⁸. Zgodnie z nim wszyscy obywatele (*cittadini*) obojga płci mają dostęp do urzędów publicznych i stanowisk wybieralnych (*uffici pubblici e alle cariche elettive*) na równych warunkach, stosownie

²⁵⁴ W polskiej doktrynie jedno z wcześniejszych opracowań na ten temat przygotował A. Racyński na łamach Przeglądu Prawa i Administracji z 1928 roku. Praca ta jest o tyle cenna, iż ukazuje umowy zbiorowe także w aspekcie porównawczym. Jak pisze autor, umowy zbiorowe zwane taryfowymi „zawarte ze stałą organizacją zrzeszonych kontrahentów lub z reprezentacją niezrzeszonych kontrahentów, normują wiążąco treść tak już zawartych, jak i dopiero zawrzeć się mających kontraktów (...), także normy przyjęte przez większość stają się prawem dla wszystkich. Autor przytacza też włoską ustawę o unormowaniu zbiorowych stosunków Carta del lavoro 1926 rapporti collettivi del lavoro [legge 3 aprile 1926, n. 563 sulla disciplina giu ridica dei rapporti collettivi del lavoro. J. N] Autor stawia ważne pytanie, czy taki układ ma charakter normy czy tylko umowy. Według, jak pisze, „teorii ustawy (...) jest nie tylko stosunkiem prawnym, ale także zarazem źródłem prawa. Ustawodawca deleguje strony zawierające umowę zbiorową do wydania obowiązujących norm dla zawodu, terytorjum i czasuokresu ich ważności. (...) Ustawa o umowach zbiorowych (...) jest niejako ustawą ramową (...), a zawarty na jej podstawie układ ma znaczenie ustawy. „Podług teorii kontraktu (...) nie może także istnieć legalizacja umowy zbiorowej (...). „W tym artykule jest także poddanych wiele teorii pośrednich (...). „Przedmiotem umowy zbiorowej (...) są dwie grupy postanowień a mianowicie normy i obligatoryjne zobowiązania (...).” Autor analizuje przepisy formalne, niezmiennosc, osoby umów zbiorowych. Autor szeroko traktuje o Carta del lavoro podkreślając, iż przewidywała ona m. in. jedność syndykatów oraz przymusowość umów zbiorowych. „Państwo oddaje wśród wszystkich syndykatów danej branży i danego terytorium (...) prawo wyłącznej reprezentacji całej kategorii pracodawców i robotników (...). Syndykaty przez to awansowały do godności organów prawa publicznego (...). „umowa zbiorowa jest instrumentem najbardziej zdolnym do regulowania warunków pracy i do stworzenia specjalnych ustaw pracy” A. Rubczyński, Umowy zbiorowe pracy, Przegląd Prawa i Administracji, Lwów 1928, s. 1 – 49. Ponadto także: L.W. Biegeleisen, Umowy zbiorowe i wydziały robotnicze, [w:] tenże Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa, Warszawa 1932, s. 460 –479.

²⁵⁵ S. Battini, *Il Personale...*, p. 395.

²⁵⁶ J. Sługocki, *Problemy statusu kadr kierowniczych administracji publicznej...*, s. 537.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 373 i 585.

²⁵⁸ *Costituzione della Repubblica italiana*(G.U. 27 dicembre 1947, n. 298, ed. straord.).

do wymogów ustawy²⁵⁹. Ponadto w myśl art. 53 dotyczącego obowiązku wierności obywateli wobec Republiki – wszyscy obywatele, którym powierzono funkcje publiczne, mają obowiązek wykonywania ich w sposób zdyscyplinowany i godny, z honorem (*onore*), składając przysięgę, gdy ustawa tak stanowi²⁶⁰. Jednakże autor zwraca uwagę na pewne zróżnicowanie między organami politycznymi (*organi di indirizzo politico*), a organami zarządzania administracyjnego (*organi di gestione amministrativa*)²⁶¹. Podstawowe znaczenie ma art. 97 i art. 98. W myśl art. 97 urzędy publiczne (*pubblici uffici*) są zorganizowane zgodnie z przepisami ustawy w sposób zapewniający dobrą administrację i bezstronność administracji (*buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*). W porządku prawnym urzędów określone są zakresy kompetencji, uprawnienia i odpowiedzialność urzędników (*funzionari*). Urzędnicy (*impiegati*) publicznej administracji obejmują stanowiska w drodze konkursu, z wyjątkiem przypadków ustanawianych w ustawach. Zatem podkreślone zostają dwie podstawowe wartości: dobra administracja i bezstronność, a ponadto wartość praworządności – związana ustawą, czy też szerzej prawem²⁶².

Zasada dobrej administracji, podkreśla J. Sługocki, „przewiduje, że działania administracyjne muszą być wykonywane w sposób sprawny i mający za cel realizację interesu publicznego, co winno być osiągnięte według kryteriów gospodarności (...), skuteczności i sprawności (...) oraz w jak najmniejszym stopniu z poświęceniem interesów prywatnych”²⁶³. Zasady takie jak zasada gospodarności (*principio di economicità*) czy zasada skuteczności (*principio di efficacia*) są zawarte w zasadzie dobrej administracji.

Zasada dobrej administracji w świetle orzecznictwa została poddana analizie przez L. Iannuccilli, A. de Tura²⁶⁴. Autorzy ukazali tę zasadę także w świetle publicznego prawa pracy i problemu prywatyzacji. Z przytoczonego

²⁵⁹ W polskiej doktrynie, jak wynika z art. 60 Konstytucji, podobnie „Służba publiczna sformułowana została na zasadzie równego do niej dostępu. Dostęp ten nie ma charakteru bezwzględny. Pierwsze ograniczenie sformułowane konstytucyjnie oznacza, że służbę publiczną mogą podjąć mający aktualne obywatelstwo polskie (...). Po drugie prawo (...) mają tylko ci obywatele polscy, którzy korzystają z pełni praw publicznych”. J. Boć, Kadry, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 263 – 264.

²⁶⁰ Z. Witkowski, *Konstytucja Włoch*, Warszawa 2004, s. 70 – 71.

²⁶¹ S. Battini, *Il Personale...*, p. 378.

²⁶² L. Pestalozza, (a cura di), *Il cittadino Commento alla Costituzione Italiana*, Milano – Roma 1957, p. 137 – 140.

²⁶³ J. Sługocki, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 181.

²⁶⁴ L. Iannuccilli, A. de Tura (a cura di), *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 2009.

przez autorów orzecznictwa (np. Sentenza n. 146 z 2008 Pres. Bile, Napolitano) wynika, iż nawet w sytuacji kontraktowania (*contrattualizzata*) administracja publiczna zachowuje zawsze, także w stosunkach pracy, specjalne konotacje związane z przestrzeganiem konstytucyjnej zasady legalności (*legalità*), bezstronności (*imparzialità*) i właśnie dobrej administracji, które mogą być „obce” działaniom nastawionym na zysk. Wiele orzeczeń (np. Sentenza n. 68 del 1980 Amadei, Elia, Sentenza n. 313 del 1996 Ferri Ruperto, Sentenza n. 309 del 1997 Granata, Ruperto), które dotyczą prywatyzacji stosunków pracy w administracji publicznej, podkreśla znaczenie i nienaruszalność art. 97 Konstytucji oraz zasad prawnych w nim zawartych.

Jednocześnie podkreślona zostaje wartość sprawności (*efficienza*) zawarta, jak już wskazano, w zasadach konstytucyjnych, w tym pośrednio w art. 97 (m. in. w Sentenza n. 309 del 1997 Granata, Ruperto). Podkreśla się, iż jeśli dzięki wprowadzeniu instrumentów zarządzania, decentralizacji, uproszczeniu aparatu i postępowania, umożliwia się lepszą, elastyczną, terminową realizację świadczeń (*flessibili dell'utilizzazione*), to nie jest to działanie sprzeczne z art. 97 Konstytucji – wręcz przeciwnie²⁶⁵.

Zatem już tylko w tych kilku przytoczonych przykładach widać dwa aspekty wpływu „prywatyzacji” na administrację w obszarze stosunków pracy. Z jednej strony podkreśla się nienaruszalność wartości i zasad zawartych w Konstytucji, zwłaszcza w art. 97, czyli praworządność, bezstronność. Z drugiej strony, jak zauważył J. Sługocki, zawarta w tymże artykule zasada dobrej administracji niesie ze sobą także postulat sprawności. O ile zatem wskazane powyżej wartości są zachowane i chronione, nie ma przeszkód, a wręcz Konstytucja nakazuje, by realizować postulat sprawności działań także w obszarze stosunków pracy w administracji.

Jednakże zdaje się, że wartości takich jak sprawność, praworządność i interes publiczny nie można zrównywać, gdyż, jak wielokrotnie podkreśla A. Błaś, administracja w państwie prawa jest przede wszystkim związana przestrzeganiem prawa i w tym zakresie jest kontrolowana. Co oczywiście nie wyklucza,

²⁶⁵ Na temat interpretacji art. 97 Konstytucji Włoch szerzej patrz: L. Pestalozza, (a cura di), *Il cittadino Commento alla Costituzione Italiana*, Milano – Roma 1957, p. 137 – 138; A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1962, p. 133 e n. G Gardini, *L'imparzialità amministrativa*, in L. Vandelli, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Maggioli Editore, 2013, p. 25 – 36; M. Magro, *Il principio di legalità*, in L. Vandelli, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Maggioli Editore, 2013, p. 37 – 42; L. Vandelli, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Maggioli Editore, 2013, p. 177 – 186.

jak podkreśla autor, podwójnej determinacji działań administracji: prawnej, a następnie także prakseologicznej. Jednakże zawsze determinacja prawna winna być podstawowa.

Potwierdza to także art. 28 Konstytucji Włoch, zgodnie z którym funkcjonariusze i pracownicy państwowi (*funzionari e i dipendenti dello Stato*) i jednostek publicznych są bezpośrednio odpowiedzialni, zgodnie z przepisami karnymi, cywilnymi i administracyjnymi, za akty podejmowane z naruszeniem praw (*atti compiuti in violazione di diritti*)²⁶⁶.

Wszelkie procesy „prywatyzacji” stosunków pracy w jednostkach publicznych nie mogą naruszać, a wręcz muszą zapewnić realizację zasady praworządności, dobrej administracji i bezstronności (art.97). Zgodnie z nią, jak pisze J. Sługocki, „administracja publiczna winna być niezależna od wpływów politycznych, nacisków partii politycznych i innych oddziaływań tak, by nikogo nie faworyzować, ani też nikogo nie ograniczać”²⁶⁷. Można powiedzieć, iż niejako odzwierciedleniem i dopełnieniem tego jest art. 98 Konstytucji, w myśl którego, urzędnicy państwowi (*pubblici impiegati*) są na służbie wyłącznie narodu (*servizio esclusivo della Nazione*).

Na koniec należy podkreślić, iż w konstytucji włoskiej wyeksponowana zostaje wartość pracy w ogóle. Już art. 1 stanowi, iż Włochy są Republiką demokratyczną opartą na pracy (*lavoro*). Wartość ta jest wartością konstytucyjnie chronioną (art. 35), Republika zobligowana jest do troszczenia się o kształcenie zawodowe i podnoszenie poziomu umiejętności pracujących. Konstytucja nie tylko określa prawo do wynagrodzenia (art. 36) proporcjonalnego do ilości i jakości pracy, ale takiego, które zapewni pracownikowi i jego rodzinie egzystencję swobodną i godną (*esistenza libera e dignitosa*).

Zatem ukazuje się kolejne ograniczenie „prywatyzacji”, gdyż o ile do tej pory granice prywatyzacji²⁶⁸ wynikały z ochrony wartości związanych z państwem jako wspólnotą, z interesem publicznym, czy dobrem wspólnym, w tym

²⁶⁶ L. Pestalozza, (a cura di), *Il cittadino Commento alla Costituzione Italiana*, Milano – Roma 1957, p. 45 – 46; L. Torchia, *La responsabilita in S. Cassese* (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, Milano 2003, p.1649 i n.

²⁶⁷ J. Sługocki, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 174.

²⁶⁸ W polskiej doktrynie problem ten poruszają m. in. A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski, Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej: dziesięć lat doświadczeń, Lublin 2002, s. 303 – 311, oraz S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa – Kraków 1994.

przypadku dotyczą one urzędnika, także jako pracownika.

Determinacja ustawowa

Problem tzw. „prywatyzacji” publicznego prawa pracy był przedmiotem licznych debat i raportów. W tym miejscu przywołać można raport wielkiego administratywisty M. S. Gianniniego z 16 listopada 1979 roku. Jeden z podpunktów poświęcony był problemom kadr w administracji oraz układom – kontraktom zbiorowym dla urzędników (*contrattazione collettiva per impiego pubblico*). Powodem zainteresowania tym problemem był „kryzys tradycyjnego modelu stosunków urzędniczych”, jaki miał miejsce pod koniec lat 60²⁶⁹. Przez długi czas kontrakty zbiorowe, jak pisze S. Battini, były przyjmowane na drodze nieformalnej (*informale*), jedne z pierwszych regulacji prawnych podjęte zostały w ustawie z dnia 12 lutego 1968 nr 132 dla kadr szpitalnych (*ospedaliero*), następnie objęły inne służby ustawą dnia z 28 października 1970 nr 775, jednakże, jak podkreśla J. Sługocki, proces ten nasilił się w latach 90. Znacząca dla tego obszaru była także ustawa z 4 marca 2009 nr 5²⁷⁰ oraz dekret ustawodawczy nr 150²⁷¹ – określane jako tzw. reforma Brunetta.

Nowy system zmierzał do waloryzacji kompetencji zawodowych pracowników (urzędników) zamiast roli ich położenia (*collocazione*) w strukturze hierarchicznej, do modelu bardziej zbliżonego do tego, jaki istnieje w przedsiębiorstwach. Ponadto reforma zakładała rozwój, rozszerzenie praw związków pracowników publicznych. Prywatyzacja ta jednak jest niekompletna, nie tylko, jak pisze S. Battini, z powodu tego, iż nie obejmuje wszystkich kategorii pracowników (*dipendenti*), ale także ze względu na samą regulację. Zasadniczym przejawem jej są wspomniane już umowy zbiorowe (*contratti collettivi*). Ponadto reforma Brunetta wprowadzała i szczególnie akcentowała wartości takie jak: wydajność (*performance*), sprawność (*efficienza*) i transparentność (*trasparenza*). S. Cassese określił „prywatyzację” urzędników publicznych, jako

²⁶⁹ S. Battini, *Il Personale...*, p. 401.

²⁷⁰ Legge 4 marzo 2009, n. 15 "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 53 del 5 marzo 2009.

²⁷¹ Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. (G.U. n. 254 del 31–10–2009 – Suppl. Ordinario n. 197).

najbardziej znaczącą zmianę włoskiego prawa administracyjnego XX wieku²⁷².

Przejawy prywatyzacji publicznego prawa pracy

Dla postulatów dotyczących prywatyzacji niezbędne było powołanie specjalnych instytucji. Agencja²⁷³ do spraw reprezentacji negocjacyjnej publicznej administracji (*Aran Agenzia per la rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni*) została powołana dekretem ustawodawczym nr 29 z roku 1993²⁷⁴, następnie jej zadania zostały rozszerzone dekretem nr 165²⁷⁵ z roku 2001 i nr 150 z roku 2009²⁷⁶. Jest to agencja techniczna (*Agenzia tecnica*), zgodnie z art. 1 regulaminu organizacyjnego²⁷⁷ posiada osobowość prawa publicznego i autonomię organizacyjną, zarządzania oraz rachunkową²⁷⁸. Jednakże z punktu widzenia niniejszych rozważań najistotniejsza jest główna jej funkcja, czyli reprezentowanie administracji publicznej w narodowych zbiorowych układach pracy (*contrattazione collettiva nazionale di lavoro*). Pozostałe zadania i działania, jakie podejmuje ARAN, zostały określone w d. lgs. nr 165 z 2001 i art. 2 regulaminu. Mimo iż nie sposób wyczerpująco przedstawić tę dość złożoną instytucję (wymagałoby to odrębnego badania monograficznego), w tym miejscu zostanie krótko scharakteryzowana ze względu na jej podstawowe znaczenie dla problemu badawczego niniejszego artykułu. Co już zostało wskazane, ma ona za zadanie wspieranie poprawnej wykładni układów zbiorowych, a także pomoc publicznej administracji w jednolitym stosowaniu układów, dbanie o działania badawcze, monitorujące i dokumentacyjne konieczne w wykonywaniu układów. Może także współpracować na podstawie zawartych porozumień, umów z administracją publiczną i z podmiotami publicznymi i prywatnymi,

²⁷² S. Battini, Il lavoro pubblico dopo la "riforma Brunetta": una prima valutazione, in Rita Perez, Il «Piano Brunetta» e la riforma della pubblica amministrazione, Maggioli Editore, 2010, p. 21.

²⁷³ Jak podkreśla się w doktrynie włoskiej, agencje (*agenzie*) są strukturami (strutture), które realizują działalność o charakterze techniczno-operacyjnym (*tecnico-operativo*) służby administracji publicznej, w tym także regionalnej i lokalnej. S. Cassese (*a cura di*) Istituzioni di diritto amministrativo, Giuffrè Editore, 2012, p. 99.

²⁷⁴ Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. (GU n.30 del 6-2-1993 - Suppl. Ordinario n. 14).

²⁷⁵ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.(GU n.106 del 9-5-2001 - Suppl. Ordinario n. 112).

²⁷⁶ Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. (09G0164) (GU n.254 del 31-10-2009 - Suppl. Ordinario n. 197).

²⁷⁷ Regolamento organizzazione Approvato dal Collegio di indirizzo e controllo con delibera n. 31 del 24/7/2013, ai sensi dell'art. 46, comma 10 del d. lgs. n. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni.

²⁷⁸ Na podstawie biuletynu informacji publicznej Aran Agenzia per la rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni <https://www.aranagenzia.it/index.php/lagenzia/laran> (2014-08-01).

w szczególności z ISTAT dla zebrania informacji statystycznych (art. 2 ust. lit a), ministerstwem gospodarki i finansów w zakresie uzyskania danych dotyczących porządku kosztów pracy publicznej (art. 2 ust. lit b), departamentem finansów publicznych, ministerstwem pracy (art. 2 ust. lit c), komitetami i komisjami ocen transparentności (*trasparenza e integrità*) (art. 2 ust. lit d i e).

Jednym z przejawów prywatyzacji publicznego prawa pracy we Włoszech są wspomniane już układy – umowy zbiorowe (*contrattazione collettiva*). Układy – kontrakty te, w przeciwieństwie do zawieranych na gruncie prawa prywatnego, są bardziej związane z ustawą ramową²⁷⁹. Regulacja w nich zawarta zgodnie z art. 40 d. lgs. 165/2001 obejmuje wszystkie sprawy dotyczące stosunków pracy (*rapporto di lavoro*) i związków (*sindacali*), w tym prawa i obowiązki między stronami stosunku. Kontraktowanie obejmuje dwa główne poziomy: narodowe układy zbiorowe (*contratti collettivi nazionali*) oraz układy dodatkowe – uzupełniające (*contratti integrativi*) (art. 55 del d.lgs. 150/ 2009). Podmiotami uczestniczącymi w zawarciu układu są przede wszystkim związki zawodowe (*sindacali*) oraz wspomniana Agencja ARAN²⁸⁰. Procesy „prywatyzacji” powodują, iż coraz większe znaczenie dla publicznego prawa pracy mają przepisy księgi V kodeksu cywilnego poświęconego pracy (*Del lavoro*)²⁸¹. Nasuwa się pytanie, jakie konsekwencję może mieć w skrajnym przypadku zrównanie regulacji stosunków pracy w administracji publicznej ze stosunkami w sektorze prywatnym? Jakie pociągnie to za sobą konsekwencje, zwłaszcza dla ochrony praw jednostki? Problem ten podjął w polskiej doktrynie Z. Leoński, odwołując się do przykładów szczególnie ważnych, jak bezpieczeństwo²⁸². Autor zwracał uwagę na zakres uprawnień pracowników ochrony firm prywatnych, ale także funkcjonowanie ochotniczych straży pożarnych. Organizacje te, mimo iż oczywiście mogą wspierać państwo w wykonywaniu zadań publicznych, to jednak ostatecznie na państwie ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa oraz przestrzegania nienaruszalności gwarantowanych praw obywateli.

Reasumując należy podkreślić, iż Republika Włoska, jako kraj, w którym

²⁷⁹ S. Battini, *Il personale in S. Cassese (a cura di), Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003, p. 459.

²⁸⁰ E. Barusso, M. Pace, A. Crisafulli, P. Santoro, 230 *Posti di Funzionario Amministrativo Giuridico*, Maggioli 2008, p. 372 – 374.

²⁸¹ Codice civile. (Gazzetta Ufficiale 4 aprile 1942, n. 79).

²⁸² Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001r.*, Rzeszów 2001.

można zaobserwować proces „prywatyzacji” publicznego prawa pracy, a także kraj o dużym dorobku badawczym z obszaru kadr, stanowi dla polskich administratywistów cenne źródło wiedzy, zwłaszcza w zakresie ewentualnych skutków tych procesów. Należy pokreślić, iż podjęty w niniejszym artykule problem „profesjonalizmu kadr administracji publicznej” musi być rozpatrywany wieloaspektowo, uwzględniając specyfikę samej administracji publicznej. Tak jak w przypadku wartości, czy też szerzej misji nauki prawa²⁸³, której zasadniczymi problemami są, jak podkreśla F. Longchamps de Bérier, „brak kontaktu nauki prawa ze społeczeństwem i, rzecz paradoksalna, brak zainteresowania społeczeństwa samym prawem, które zaś są m. in. spowodowane „profesjonalizmem” nauki prawa, w ograniczonym do poradnictwa dla zawodów prawniczych, w pewnym wąsko rozumianym praktycyzmie, który i prawo, i informowanie o nim ogranicza do kręgów fachowych (...)”, tak w rozważanym tu przypadku „profesjonalizm” musi oznaczać coś więcej niż tylko skądinąd ważną, istotną wiedzę fachową²⁸⁴. Ów profesjonalizm musi oznaczać, jak podkreśla J. Korczak, poczucie służby urzędnika, zatem musi być kształtowana nie tylko jego wiedza, ale przede wszystkim postawa względem spełnianych obowiązków, ale też wartości podstawowych, choćby takich, jakie wskazuje F. Longchamps de Bérier: „sprawiedliwość, ład, humanizm”, poczucie odpowiedzialności (także „odpowiedzialności subiektywnej”)²⁸⁵.

Należy także zastanowić się nad tym, czy proces „prywatyzacji”, który może przejawiać się w różnych formach i swoistych dla zatrudnienia instytucjach, jak np. *outsourcing*, nie będzie oddziaływał negatywnie na ochronę wskazanych już wcześniej podstawowych wartości administracji i praworządnego pań-

²⁸³ Już 1905 roku Klemens Bąkowski pisał, iż „Obok przepisów prawnych wpływa na sędziów i urzędników nawał pracy, na adwokatów, obrońców interes osobisty, konkurencja, na wszystkich wychowanie i otaczająca atmosfera etyczna. W wychowaniu prawniczym kładzie się nacisk na zdobycie największej wiedzy, na zdolność rozwikłania najzawilszych przypadków, na subtelny rozbiór paragrafów. To są środki do celu, do „wymierzenia sprawiedliwości” do „pomocy w osiągnięciu sprawiedliwości”, to nie sam cel. Za mało kładzie się nacisk na to, że celem prawnika jest dążenie do sprawiedliwości (...)” K. Bąkowski, *W sprawie etycznego wykonywania zawodów prawniczych, Przegląd Prawa i Administracji*, Lwów 1905, s. 678. Zaś J. S. Langrod pisał, iż: „jest (...) misją nauki prawa administracyjnego dojrzeć i jakby uwypuklić całokształt problemu interesu publicznego (...)”. Podkreślając przy tym, iż jest to pojęcie kluczowe dla administracji, ale i procesu administracji. Zaś „domeną praktycznego zastosowania idei interesu publicznego, jest właśnie nauka o organach (...)”. J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Reprint, Kraków 2003, s. 242 – 244.

²⁸⁴ F. Longchamps de Bérier, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 48.

²⁸⁵ J. Supernat, *O odpowiedzialności w służbie publicznej, a zwłaszcza o odpowiedzialności subiektywnej, czyli o poczuciu odpowiedzialności*, [w:] M. Stec, S. Płażek (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013, s. 242– 248.

stwa. Czy długoletni proces kształtowania postawy, poczucia pełnionej służby można uzyskać w przypadku kontraktowego zatrudnienia? O ile oczywiście w przypadku kwalifikacji merytorycznych użycie takiej formy zatrudniania jest uzasadnione, o tyle w przypadku kwalifikacji etycznych, moralnych może okazać się zawodne. Administracja publiczna, jak pisał J. S. Langrod, jest czymś więcej niż tylko wykonywaniem ustaw (co oczywiście nie oznacza przypisania jej twórczego charakteru), jest to realizacja dobra wspólnego (*bien comune*), to także stanie na straży tego, co określa się mianem moralności administracyjnej²⁸⁶, tak też „służba” urzędnika w administracji nie jest tylko pracą zarobkową. Dlatego też wszelkie procesy związane zarówno z deregulacją jak i „prywatyzacją”, w przyjętym tu rozumieniu, muszą także, czy też przede wszystkim, uwzględnić wartości składające się na misję administracji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Codice civile. (Gazzetta Ufficiale 4 aprile 1942, n. 79).
- Costituzione della Repubblica italiana (G.U. 27 dicembre 1947) .
- Legge 4 marzo 2009, n. 15 "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 53 del 5 marzo 2009.
- Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. (G.U. n. 254 del 31-10-2009 –Suppl. Ordinario n. 197).
- Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. (09G0164) (GU n.254 del 31-10-2009 –Suppl. Ordinario n. 197).
- Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. (GU n.30 del 6- 2- 1993 – Suppl. Ordinario n. 14).
- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. (GU n.106 del 9-5-2001 –Suppl. Ordinario n. 112).
- Legge 25 giugno 1908, n. 290 Testo Unico delle leggi sullo stato degl'impiegati civili.
- Regio Decreto –Legge 2 aprile 1925, n. 383. Costituzione di un corpo di agenti di pubblica sicurezza.

²⁸⁶ J.S. Langrod, *Resi iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931, s. 17.

- Regolamento organizzazione Approvato dal Collegio di indirizzo e controllo con delibera n. 31 del 24/7/2013, ai sensi dell'art. 46, comma 10 del d. lgs. n. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni.

Opracowania

- Alessi R., *L'esercizio di pubbliche funzioni in base alla professione in Principi di diritto amministrativo*, Milano 1966.
- Anastasi A., *La burocrazia in Italia. Le fonti del rapporto di lavoro nel settore pubblico*, [w:] J. Łukasiewicz, (red. nauk.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006.
- Barusso E., Pace M., Crisafulli A., Santoro P., *230 Posti di Funzionario Amministrativo Giuridico*, Maggioli 2008.
- Battini S., *Il lavoro pubblico dopo la "riforma Brunetta": una prima valutazione*, in Rita Perez, *Il «Piano Brunetta» e la riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli Editore, 2010.
- Battini S., *Il personale* in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003.
- Bąkowski K., *W sprawie etycznego wykonywania zawodów prawniczych*, Przegląd Prawa i Administracji, Lwów 1905.
- Biegeleisen L.W., *Umowy zbiorowe i wydziały robotnicze*, [w:] *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1932.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa –Kraków 1994.
- Bigo T., *Kształcenie urzędników publicznych w świetle doświadczeń niemieckich*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej, Rok XII, No 18, Warszawa 1930.
- Blicharz J., *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia : materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] Michałowski S., *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej: dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002.
- Błaś A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] Błaś A. (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Błaś A., *Z problematyki prywatyzacji zadań samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji T. 45, Wrocław 2000.
- Boć J., *Kadry*, [w:] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Bogucka I., Pietrzyk T., *Profesjonalizm*, [w:] *Etyka urzędnicza w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Cassese S. (a cura di) *Istituzioni di diritto amministrativo*, GiuffrèEditore, 2012.
- S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003.
- Chełmoński A., *Komercjalizacja polskich kolei państwowych jako zagadnienie prawne*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Poznań 1927.
- Chrisidu–Budnik A., Korczak J., *Outsourcing komunalny* [w:] Muszyński J. (red.), *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce: zarządzanie w samorządach terytorialnych*, Gdynia – Warszawa 2000.

- Cuzzola V., *Il trattamento fiscale del rapporto di lavoro dipendente, assimilato ed autonomo negli enti locali*, Halley Editrice 2004.
- Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B., (red.) *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Dziewięcka–Bokun L., A. Umińska–Woroniecka, *Etyka zawodowa urzędnika administracji publicznej jako podstawa zaufania publicznego*, [w:] Korczak J. (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005r.*, Wrocław 2005.
- Gardini G., *L'imparzialità amministrativa*, in L. Vandelli, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Maggioli Editore, 2013.
- Giannini M.S., *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica, trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica il 16 novembre 1979*.
- Giannini M.S., *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica, trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica il 16 novembre 1979*.
- Goodnow F., *Comparative administrative law*, vol. 2 New York 1893.
- Iannuccilli L., A. de Tura (a cura di), *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 2009.
- Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego: z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2004.
- Korczak J., *Pracownicy administracji*, [w:] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004
- Korczak J., *Charakter prawny dodatku służbowego*, Nowe Zeszyty Samorządowe. Wrocław 1999, nr 5.
- Korczak J., *Europejskie prawo urzędnicze* [w:] Supernat J. (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Korczak J., *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 7-8/2014, Warszawa 2014.
- Korczak J., *Ewolucja statusu pracowników samorządowych*, [w:] Błaś A. (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Korczak J., *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] Błaś A. (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego: materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, Wrocław –Poznań 1997.
- Korczak J., Miruć A., *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] Blicharz J. (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.

- Korczak J., *Ochrona prawna stosunku pracy radnego*, [w:] Ćwiertniak M. (red.), *Prawo pracy, zabezpieczenie społeczne: z aktualnych zagadnień*, Opole 2001
- Korczak J., *Odwolanie sekretarza gminy z naruszeniem przepisów statutu*, Nowe Zeszyty Samorządowe, Wrocław 2001, nr 4.
- Korczak J., *Pojęcie urzędnika państwowego w ustawie o pracownikach urzędów państwowych*, O. M. T. nr 10, Warszawa 1984
- Korczak J., *Pracownicy administracji*, [w:] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.
- Korczak J., *Pragmatyka służbowa w świetle praktyki*, Poradnik samorządowy nr 1/1992, Wrocław 1992.
- Korczak J., *Procedury naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja czy modelowa biurokracja*, [w:] Łukasiewicz J., (red.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006.
- Korczak J., *Profesjonalizacja działania administracji publicznej w nowych regulacjach prawa urzędniczego*, [w:] Sosnowski A. M. (red.), *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006.
- Korczak J., *Profesjonalizm kadr administracji publicznej z perspektywy nowych regulacji samorządowego prawa urzędniczego* [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza - obywatele - informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, Warszawa 2014, s. 175-187.
- Korczak J., *Prywatyzacja zadań gminy*, [w:] Boć J. (red.) *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007.
- Korczak J., *Przepisy antykorupcyjne w prawie samorządowym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Błaś A. (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: w 35. Rocznice utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2005.
- Korczak J., *Sytuacja prawna adresata polecenia służbowego w świetle ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, O. M. T. nr 6, Warszawa 1984.
- Korczak J., *Urzędnik samorządowy – nowa instytucja polskiego prawa samorządowego*, [w:]
- Ura E. (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej: VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Rzeszów 2006.
- Korczak J., *Ustalenie możliwości łączenia funkcji zawodowych z mandatem radnego w tej samej gminie*, Zeszyty Samorządowe, Wrocław 1995 nr 1
- Korczak J., *Ustalenie prawa do odprawy emerytalnej po ustaniu stosunku pracy*, Nowe Zeszyty Samorządowe, Wrocław 1999, nr 4.
- Korczak J., *Zasady współpracy organów samorządu terytorialnego z partiami politycznymi i innymi organizacjami pozarządowymi*, Nowe Zeszyty Samorządowe, Wrocław 2004, nr 2.
- Kudrycka B., (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2007.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Prawo CCXVII Wrocław 1992.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003.
- Langrod J.S., *Resi iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931.
- Langrod, J. S., *Służba publiczna jako funkcja administracyjna. Wprowadzenie w naukę o pojęciu służby publicznej*, Kraków 1932.

- Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] Ura E. (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001r., Rzeszów 2001.
- Leoński Z., *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*, *Administracja. Teoria –Dydaktyka –Praktyka* 2006, nr 2.
- Longchamps de Bérier F., *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936.
- Longchamps de Bérier F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994.
- Longchamps de Bérier F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, *Studia Prawnicze* 1967, z. 16, Wrocław 1967.
- Longchamps de Bérier F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
- Loris G., *Diritto amministrativo e cenni di diritto costituzionale*, Milano 1919.
- Magro M., *Il principio di legalità*, in L. Vandelli, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Maggioli Editore, 2013.
- *Organizacja służby bezpieczeństwa we Włoszech Nowy korpus funkcjonariuszów policyjnych. Tłumaczenie wedle źródeł podanych przez dra Dresslera w „Internationale Offentliche Sicherheit”* *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, Warszawa 1925, nr 36.
- Pestalozza L., (a cura di), *Il cittadino Commento alla Costituzione Italiana*, Milano – Roma 1957.
- Ranellétti O., *Le categorie del personale al servizio dello Stato*, *Il Foro Italiano* Vol. 63, Parte quarta: monografie e varietà 1938.
- Ranellétti O., *Principi di diritto amministrativo*, Napoli 1912.
- Romano S., *Principii di diritto amministrativo Italiano*, Milano 1906.
- Rubczyński A., *Umowy zbiorowe pracy*, *Przegląd Prawa i Administracji*, Lwów 1928.
- Sandulli A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1962.
- Sandulli A., *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800–1945*, Giuffrè Editore, 2009.
- Sandulli M., *Il rapporto di servizio*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1962.
- Sługocki J., *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech*, Szczecin 2005.
- Sługocki J., *Problemy statusu kadr kierowniczych administracji publicznej (na przykładzie reform we Włoszech*, [w:] Łukasiewicz J., (red. nauk.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006.
- Supernat J., *O odpowiedzialności w służbie publicznej, a zwłaszcza o odpowiedzialności subiektywnej, czyli o poczuciu odpowiedzialności*, [w:] Stec M., Płażek S. (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013.
- Tabernacka M., *Prywatyzacja wykonywania zawodów zaufania publicznego jako jeden z elementów transformacji ustrojowej państwa*, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji* T. 68, Wrocław 2005.
- Torchia L., *La responsabilita* in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003.
- Ura, E., *Polityka kadrowa w administracji publicznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red. nauk.), *Polityka administracyjna: IV międzynarodowa konferencja naukowa*, Rzeszów 2008.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- Witkowski Z., *Konstytucja Włoch*, Warszawa 2004.

- Zanobini G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1953.
- Zanobini G., Ro. M., *Impiego*, Enciclopedia Italiana, 1933.

ROZDZIAŁ III
DEREGULACJA ZAWODÓW ZAMIERZONE A
FAKTYCZNE SKUTKI REFORMY Z PUNKTU
WIDZENIA PRAKTYKI GOSPODARCZEJ

DEREGULACJA I STANDARYZACJA W SEKTORZE USŁUG POCZTOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ LEGISLACJA I IMPLEMENTACJA, SZANSE I WYZWANIA

Deregulation and standardisation in the postal services sector in the European Union – legislation and implementation, opportunities and challenges

Beata Dąbrowska-Janů

Kolegium Zarządzania i Finansów

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

The aim of the article is to present the trends in the area of deregulation and standardization in the postal services sector in the European Union. Particular emphasis is placed on the implementation and the achievement of the goals set in the 'Europe 2020' strategy in the field of sustainable growth. The postal services sector plays a key role in terms of economic development of particular countries and it is gaining in importance in economic terms, which is manifested in the figures concerning electronic commerce. The number of packages is estimated to reach the level of 135 bn annually. The European Commission takes measures aimed at opening up the postal services sector to new entrants eliminating barriers to entry. Additionally, it aims to launch initiatives and pass laws in order to ensure competitiveness of the sector within the E.U. (Green Paper of 1992 concerning the development of the single postal services market (COM/91/476) as well as the directives 2008/06/EC, 97/67/EC, and 2002/39/EC). In the aftermath of the pieces of legislation that have already come into force sixteen E.U. member states fully liberalised their postal services markets before the end of the year 2010 with the remaining states doing so before the end of 2012 being, however, allowed to extend the transition period. In order to ensure competition the E.U. monitors the ways public aid is granted to the players providing services in the postal services sectors, e.g. Deutsche Post, Bpost, La Poste, Hellenic Post, Post Office Limited, and Royal Mail Group. The study of legal acts and data found that the opening up of domestic markets results in increased competitiveness in the single postal services sector in the E.U. The aim is achieved through the guarantee of postal services provision quality as

well as interoperability in the postal value chain to clients and shareholders. The measures taken in the area of sustaining competitiveness additionally translate into an increase in employment in the sector through job creation. The downside, however, appears to be the work efficiency ratio in the postal services sector that urges improvement to further boost competitiveness.

Keywords: *deregulation, standardisation, the postal services sector, the single postal services market in the E.U., the postal services value chain, work efficiency*

WSTĘP

Celem artykułu jest przedstawienie kierunków zmian w obszarze deregulacji i standaryzacji w sektorze usług pocztowych w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem osiągnięcia założonych celów wzrostu, sformułowanych w strategii rozwoju „Europa 2020”. Strategia „Europa 2020” obejmuje trzy priorytety rozwojowe w wymiarze wzrostu inteligentnego (ang. *smart growth*), wzrostu zrównoważonego (ang. *sustainable growth*) oraz wzrostu włączającego (ang. *inclusive growth*)²⁸⁷. Wzrostu inteligentny oznacza inwestycje w edukację, badania i innowacje. Wzrost zrównoważony obejmuje ograniczenie zużycia węgla i paliw kopalnych w energetyce i przejście do gospodarki opartej na odnawialnych źródłach energii. Celem strategicznym UE w sektorze usług pocztowych jest promowanie konkurencyjności warunkującej osiągnięcie zrównoważonego wzrostu w wydajnej zasobowo i bardziej konkurencyjnej gospodarce. Wzrostu włączający strategii „Europa 2020” obejmuje działania ukierunkowane na tworzenie nowych miejsc pracy i ograniczenie ubóstwa. W wymiarze zatrudnienia celem strategicznym UE jest osiągnięcie wskaźnika stopy zatrudnienia w grupie osób w wieku produkcyjnym (20-64) na poziomie 75% do 2020 r. Jednym z obszarów wzrostu poprzez tworzenie nowych miejsc pracy rozumianych jako praca bardziej wydajna i lepsza praca (ang. *better jobs*)²⁸⁸ jest prowadzenie aktywnej polityki zatrudnienia w oparciu o wytyczne i implementację europejskiej „Strategii Zatrudnienia” (ang. *the European Employment Strategy*) oraz prowadzenie polityki zatrudnienia (ang. *Employment Guidelines*)²⁸⁹ w sektorze usług pocztowych.

²⁸⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_en.htm, dostęp z dn. 05.07.2014 r.

²⁸⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>, dostęp z dn. 05.07.2014 r.

²⁸⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>, dostęp z dn. 07.07.2014 r.

Kluczowe i rosnące znaczenie sektora usług pocztowych dla gospodarki jest widoczne w świetle danych liczbowych dotyczących m.in. handlu elektronicznego. Ogólna liczba przesyłek w UE jest szacowana na poziomie 135 mld rocznie²⁹⁰. Komisja Europejska podejmuje działania mające na celu otwarcie rynku usług pocztowych dla nowych operatorów oraz wprowadzanie zmian legislacyjnych zapewniających konkurencyjność warunków funkcjonowania operatorów pocztowych. Polityka pocztowa w UE obejmuje również podniesienie jakości i zakresu świadczonych usług dla klientów indywidualnych i biznesowych w wymiarze dostępnych cen (ang. *affordable prices*). W następstwie przyjętego ustawodawstwa 16 państw członkowskich UE w pełni zliberalizowało rynek usług pocztowych do końca 2010 r., a do końca 2012 r. pozostałe - z możliwością zachowania okresu przejściowego. W celu zapewnienia konkurencyjności UE monitoruje udzielanie pomocy publicznej operatorom świadczącym usługi w sektorze usług pocztowych.

SEKTOR USŁUG POCZTOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ PERSPEKTYWA RYNKU PRACY

Usługi pocztowe stanowią kluczową gałąź gospodarki w Unii Europejskiej. Pojęcie usług pocztowych w rozumieniu legislacji unijnej oznacza „odbiór, transport oraz doręczenie korespondencji, drukowanych przesyłek oraz paczek”²⁹¹. Tradycyjne modele biznesowe obejmujące świadczenie usług przesyłania kartek pocztowych, listów i paczek muszą zmierzyć się z silną konkurencją na rynku nowoczesnych form komunikacji i zróżnicowanych kanałów dostępu do informacji. Rosnąca rola nowych typów i narzędzi komunikacji w sferze prywatnej i biznesowej stwarza zarówno szanse, jak i zagrożenia dla tradycyjnego modelu funkcjonowania operatorów pocztowych. Silna konkurencja dla tradycyjnego modelu poczty w postaci poczty elektronicznej dostępnej na urządzeniach przenośnych takich jak tablety i smartfony, (ang. *e-communication*), jak również technologie przetwarzania danych w chmurze²⁹² stanowią wyzwanie dla operatorów w zakresie oferowania nowych kanałów dostępu i różnorod-

²⁹⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/post/index_en.htm, dostęp z dn. 07.07.2014 r.

²⁹¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008, s. 18.

²⁹² P. Kotler, J. A. Caslione, Chaos. *Zarządzanie i marketing w erze turbulencji*, MT Biznes, 2009, s. 34.

nych kanałów komunikacji, tworzenie rozwiązań hybrydowych i szytych na miarę w płaskim świecie²⁹³.

Pomimo występującej konkurencji na rynku usług informacyjno-komunikacyjnych (ang. *ICT – information and communication technologies*) usługi pocztowe stanowią istotny komponent PKB UE i poszczególnych państw członkowskich UE. W 2004 r. przychody sektora wyniosły ok. 90 mld EUR, co stanowiło 1% PKB UE, a liczba osób zatrudnionych w sektorze wyniosła 1,6 mln osób w 2006 r.²⁹⁴. Zatrudnienie w sektorze usług pocztowych wykazuje tendencję spadkową wśród operatorów publicznych, ale jednocześnie widoczny jest trend wzrostu zatrudnienia wśród operatorów niepublicznych i operatorów wchodzących na rynek. Według danych opublikowanych przez ECORYS liczba osób zatrudnionych przez operatorów niepublicznych wyniosła 219 000 osób w 2006 r., co oznacza wzrost o 8,2% w porównaniu z danymi z 2005 r.²⁹⁵. W świetle danych liczbowych Eurostatu liczba miejsc pracy w sektorze usług pocztowych wyniosła w 2009 r. ok. 1,5 mln, a przychody sektora wyniosły 72 mld EUR, tj. 0,62% PKB UE²⁹⁶. W 2010 r. w krajach EU-27 zatrudnienie w sektorze usług pocztowych wyniosło 1,8 mln osób, co stanowiło 1,4% ogółu zatrudnionych w sektorze pozafinansowym w gospodarce. Liczba operatorów świadczących usługi pocztowe i kurierskie wyniosła 19,1 tys. w 2010 r.

Sektor usług pocztowych generuje wysokie koszty pracy. Wskaźnik średnich kosztów pracy operatora pocztowego wyniósł 63% w 2004 r. według danych opublikowanych przez NERA i dotyczących Ekonomiki Usług Pocztowych²⁹⁷. W procesie deregulacji usług pocztowych udało się obniżyć wskaźnik kosztów pracy operatora pocztowego rozumianych jako procent całkowitych kosztów z poziomu ponad 80% na początku lat 90-ych XX w. do poziomu po-

²⁹³ S. Bloch, P. Whiteley, *Zarządzanie w płaskim świecie. Budowanie relacji w dobie globalizacji*, Helion, 2008.

²⁹⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008, s. 6.

²⁹⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008, s. 48.

²⁹⁶ http://ec.europa.eu/competition/sectors/postal_services/overview_en.html, dostęp z dn. 07.07.2014 r.

²⁹⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2004-nera-final-postal-report_en.pdf, dostęp z dn. 09.07.2014 r.

niżej 55% obecnie²⁹⁸.

Wydajność pracy w sektorze usług pocztowych i kurierskich wyniosła 33 tys. EUR na jednego zatrudnionego pracownika wśród krajów EU-27 w 2010 r. Wartość ta była niższa niż średnia w sektorze usług pozafinansowych, gdzie wskaźnik ten kształtował się na poziomie 44,8 tys. EUR na jednego zatrudnionego pracownika wśród krajów EU-27. Średnie koszty pracy (ang. *average personnel costs*) na jednego zatrudnionego wyniosły 28,2 tys. EUR w sektorze usług pocztowych i kurierskich wśród krajów EU-27, co stanowiło niższą wartość niż średnia wartość, tj. 30,9 tys. EUR na jednego zatrudnionego w sektorze pozafinansowym w 2010 r. Wskaźnik wydajności pracy uwzględniający płace w sektorze usług pocztowych wśród krajów EU-27 wyniósł 117,2% w 2010 r., co stanowiło znacząco niższy poziom niż średnia w sektorze usług pozafinansowych wynosząca 144,8% w 2010 r.²⁹⁹. W świetle analizowanych danych liczbowych istotna wydaje się konieczność podjęcia działań ukierunkowanych na podniesienie wskaźnika wydajności pracy w sektorze usług pocztowych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

OGRANICZENIA I BARIERY WYNIKAJĄCE Z NADMIERNEJ REGULACJI A ZMIANY LEGISLACYJNE W SEKTORZE USŁUG POCZTOWYCH

Słownik języka polskiego definiuje pojęcie „regulacji” jako „działania podejmowane w celu nadania lub przywrócenia czemuś prawidłowego przebiegu, funkcjonowania itp. lub ujmowanie czegoś w pewne przepisy i normy; też: przepis lub akt prawny”³⁰⁰. Sposoby prowadzenia polityki regulacyjnej w gospodarce zależą od sektora gospodarki i wyznaczonego celu regulacji. Ekonomiczne korzyści uzasadniające regulacje na rynku obejmują m.in. sytuację monopolu oraz oligopolu³⁰¹. Praktyki monopolistyczne na rynku mogą skutkować ustalaniem zawyżonych cen (ang. *price fixing*), a działania oligopolistyczne

²⁹⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008, s. 40.

²⁹⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Postal_and_courier_services_statistics_-_NACE_Rev_2, dostęp z dn. 09.07.2014 r.

³⁰⁰ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/regulacja.html>, dostęp z dn. 07.07.2014 r.

³⁰¹ A. S. Huff, S. W. Floyd, H. D. Sherman, S. Terjesen, *Zarządzanie strategiczne. Podejście zasobowe*, Wolters Kluwer Polska, 2011, s. 151.

mogą skutkować znową cenową (ang. *price collusion*). Regulacja na rynku w wymiarze legislacji i tworzenia barier wejścia na rynek³⁰² warunkuje właściwą alokację zasobów. W większości krajów OECD w latach 80. XX w. interwencjonizm państwowy i regulacja rynku były powoli wypierane przez aktywną politykę promującą wolny rynek i konkurencję.

Deregulacja jest definiowana w Słowniku języka polskiego jako „wycyfywanie się państwa z regulowania jakichś dziedzin życia społecznego lub gospodarczego, unieważnienie uznanych za zbędne przepisów prawnych, regulujących jakiś rodzaj aktywności”³⁰³. Nadrzędnym celem polityki deregulacyjnej jest zwiększenie konkurencyjności gospodarek, efektywna alokacja zasobów oraz osiągnięcie wzrostu gospodarczego³⁰⁴. Deregulacja warunkuje wzrost wydajności pracy i wpływa pozytywnie na inne sektory gospodarki. Osiągnięcie wyznaczonych celów rozwojowych w procesie deregulacji jest możliwe dzięki m.in. ograniczeniu roli związków zawodowych w sektorach objętych nadmierną regulacją oraz ograniczenie wysokości wynagrodzenia za pracę, jako czynnika wpływającego negatywnie na inne sektory gospodarki³⁰⁵. Współczesne otoczenie gospodarcze obejmuje funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach nieustannej zmienności otoczenia w warunkach hiperkonkurencyjnych. Pojęcie „hiperkonkurencji” zostało ukute przez R. D’Aveni i określa otoczenie hiperkonkurencyjne jako środowisko prototypowe, które będzie występować w „nowej gospodarce”, a oznacza ono funkcjonowanie kilku lub kilkunastu podmiotów na rynku, których trwałość przewag konkurencyjnych jest przejściowa³⁰⁶.

Zmiany legislacyjne dotyczące deregulacji i otwarcia rynku usług pocztowych w Unii Europejskiej rozpoczęły się od przyjęcia w 1992 r. raportu Zielonej Księgi (ang. *Green Paper*) na temat rozwoju wspólnego rynku usług pocztowych (COM/91/476). Obecnie rynek usług pocztowych jest regulowany Dyrektywą 2008/06/EC, określaną jako Trzecia Dyrektywa Pocztaowa (ang. *the Third Postal Directive*). Trzecia Dyrektywa Pocztaowa została przyjęta przez Radę i Parla-

³⁰² M. E. Porter, *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, The Free Press, 1980, wyd. polskie MT Biznes, Warszawa, 2010, s. 43-44.

³⁰³ <http://sjp.pl/deregulacja>, dostęp z dn. 07.07.2014 r.

³⁰⁴ <http://www.oecd.org/eco/reform/35381774.pdf>, s. 2., dostęp z dn. 09.07.2014 r.

³⁰⁵ <http://www.oecd.org/eco/reform/35381774.pdf>, s. 3., dostęp z dn. 09.07.2014 r.

³⁰⁶ R. D’Aveni, *Hypercompetition*; S.L. Brown, K. M. Eisenhardt, *Competing on the Edge*, Harvard Business School Press, Boston, 1998 w: A. S. Huff, S. W. Floyd, H. D. Sherman, S. Terjesen, *Zarządzanie strategiczne. Podejście zasobowe*, Wolters Kluwer Polska, 2011, s. 153-154.

ment Europejski w lutym 2008 r. i zastąpiła Dyrektywę 97/67/EC zmienioną na mocy Dyrektywy 2002/39/EC określanej jako Dyrektywa Pocztowa (ang. *the Postal Directive*). Artykuł 23 Dyrektywy Pocztowej zobowiązywał Komisję Europejską do raportowania zmian w obszarze deregulacji rynku usług pocztowych przed Parlamentem Europejskim i Radą co dwa lata. Szczegółowym celem raportu było przedstawienie wyników pogłębionej analizy implementowanych zmian w wymiarze aspektów technicznych, społecznych, zatrudnienia w sektorze oraz jakości świadczonych usług³⁰⁷. Druga Dyrektywa Pocztowa³⁰⁸ (ang. *the Second Postal Directive*) stanowiła, że rynek przesyłek o wadze do 100 g oraz tych, które kosztują mniej niż trzykrotność ceny podstawowej, miał być wolny od konkurencji od dn. 01.01.2003 r., co miało spowodować otwarcie ok. 9% rynku dla potencjalnych nowych operatorów pocztowych. Druga Dyrektywa Pocztowa stanowiła również, że rynek przesyłek o wadze poniżej 50 g i tych, które kosztują mniej niż 2,5 ceny podstawowej miał być wolny od konkurencji od dn. 01.01.2006 r., co miało skutkować otwarciem 7% rynku dla potencjalnych nowych operatorów pocztowych.

Na mocy obowiązującego obecnie prawa w ramach Trzeciej Dyrektywy Pocztowej państwa członkowskie Unii Europejskiej miały doprowadzić do pełnego otwarcia rynku usług pocztowych do 31.12.2010 r., a w niektórych przypadkach do 31.12.2012 r. W następstwie przyjętego ustawodawstwa 16 państw członkowskich w pełni zliberalizowało rynek usług pocztowych do końca 2010 r., a do końca 2012 r. pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej, jednakże niektóre państwa pozostawiły sobie możliwość skorzystania z okresu przejściowego.

Rynek usług pocztowych w Wielkiej Brytanii został zliberalizowany 01.01.2006 r., a skutkiem deregulacji było zdobycie 20% udziału w rynku. Perspektywa klienta obejmowała poprawę jakości oferowanych usług, niższe ceny oraz poszerzenie oferty usług przy wysyłkach hurtowych (ang. *bulk mail*). Rynek usług pocztowych w Niemczech został w pełni zliberalizowany 01.01.2008 roku. Rynek usług pocztowych w Holandii miał zostać zliberalizowany od

³⁰⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008, s. 5.

³⁰⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002L0039>, dostęp z dn. 07.07.2014.

dn. 01.01.2008 r., ale proces wprowadzania zmian został odłożony w czasie ze względów podatkowych i niejednorodności interpretacyjnej w rozliczaniu podatku od towarów i usług z Niemcami i Wielką Brytanią oraz ze względu na domniemane nierówne traktowanie w sferze zatrudnienia w sektorze usług pocztowych w Holandii, w porównaniu z sytuacją na rynku niemieckim³⁰⁹.

W wymiarze legislacji obejmującej rynek usług pocztowych i jego deregulację przykład może stanowić nieprawomocne orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości *Vedat Deniz* z 2007 r. obejmujące zastosowanie artykułu 12 Dyrektywy Pocztovej. Treść orzeczenia stanowi, że odmienne i preferencyjne traktowanie dużych operatorów na rynku nosi znamiona zachowania dyskryminacyjnego względem pozostałych uczestników rynku. Orzeczenie *International Mail Spain*³¹⁰ wydane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości odnosi się do zastosowania artykułu 7(2) Dyrektywy 97/67/EC i stanowi o prawie poszczególnych państw członkowskich UE do świadczenia pocztowych usług transgranicznych jedynie w przypadku, kiedy świadczenie takich usług przez uniwersalnego operatora nie będzie możliwe oraz w warunkach ekonomicznie uzasadniających podjęcie takich kroków.

Nadrzędnym celem prowadzonej polityki pocztowej w Unii Europejskiej jest pełna deregulacja rynku. Liberalizacja rynku usług pocztowych wpływa na poprawę jakości świadczonych usług i wzrost zatrudnienia w tym sektorze gospodarki, jak również wzrost jej konkurencyjności.

OTWARCIE RYNKÓW LOKALNYCH A POMOC PUBLICZNA

Celem polityki w sektorze usług pocztowych w Unii Europejskiej jest stworzenie jednolitego rynku oferowanych usług zgodnie z założeniami Agendy Lizbońskiej (ang. *the Lisbon Agenda*)³¹¹. Komisja Europejska podejmuje działania mające na celu otwarcie rynku usług pocztowych dla nowych operatorów oraz

³⁰⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008, s. 7-8.

³¹⁰ Case C-162/06, *International Mail Spain*, [2007], ECR I-9911 w: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008, s. 8.

³¹¹ http://ec.europa.eu/internal_market/post/index_en.htm, dostęp z dn. 08.07.2014 r.

wprowadzanie zmian legislacyjnych deregulujących sektor usług pocztowych.

Reforma w sektorze usług pocztowych w Unii Europejskiej datuje się na 1992 r., kiedy rozpoczął się proces rozwoju wspólnego rynku dla usług pocztowych. Komisja Europejska podjęła działania ukierunkowane na wprowadzenie polityki pocztowej w UE obejmującej otwarcie rynków w poszczególnych państwach członkowskich UE i wprowadzenie konkurencji na tych rynkach. Te dwa działania miały na celu stworzenie nowych miejsc pracy oraz poprawę jakości świadczonych usług. Wprowadzane zmiany obejmowały perspektywę długoterminową³¹². Proces liberalizacji rynku usług pocztowych w UE i procesu deregulacji był wieloetapowy.

Szczegółowa mapa otwarcia rynku usług pocztowych w UE obejmuje raport Green Paper z 2012 r. (COM/91/476), rezolucję Rady z dn. 07.02.1994 r. (COM93/247), Pierwszą Dyrektywę Pocztową z 1997 r. (97/67/EC), komunikat Komisji Europejskiej z 1998 r. (98/C39/02), pierwszą redukcję „obszaru ograniczonego” w przesyłaniu przesyłek z 1999 r., Drugą Dyrektywę Pocztową z 2002 r. (2002/39/EC) i Pierwszy Raport Komisji Europejskiej dotyczący stopnia zaawansowania implementowanych zmian (COM2002/632), drugą redukcję „obszaru ograniczonego” w przesyłaniu przesyłek z 2003 r., Drugi Raport Komisji Europejskiej dotyczący stopnia zaawansowania implementowanych zmian z 2004 r. (COM/2005/102), trzecią redukcję „obszaru ograniczonego” w przesyłaniu przesyłek z 2006 r., raport Komisji Europejskiej z 2006 r. na temat perspektywy wpływu zliberalizowania rynku usług pocztowych w wymiarze jednolitego rynku (cel ten miał zostać osiągnięty w 2009 r.) na pocztowe usługi uniwersalne, Trzeci Raport Komisji Europejskiej dotyczący stopnia zaawansowania implementowanych zmian w ramach Dyrektywy Pocztowej z 2006 r., propozycję Trzeciej Dyrektywy Pocztowej (COM/2006/594 final) z 2006 r. wraz z dokumentami uzupełniającymi, tj. raportem (COM/2006/596 final) i Raportem na temat aplikacji Dyrektywy Pocztowej (COM/2006/595 final), Trzecią Dyrektywę Pocztową (2008/06/EC) z 2008 r., Czwarty Raport na temat aplikacji Dyrektywy Pocztowej z 2008 r., pełne otwarcie rynku usług pocztowych.

³¹² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008, s. 9.

wych w 16 państwach członkowskich UE obejmujących 95% wewnętrznego rynku pocztowego w 2010 r., decyzję Komisji Europejskiej (2010/C 217/07) ustanawiającą funkcjonowanie Europejskiej Grupy Regulatorów w sektorze usług pocztowych (ang. *ERGP - European Regulators Group for Postal Services*) oraz pełne otwarcie rynku w pozostałych państwach członkowskich UE z możliwością zachowania okresu przejściowego³¹³. Wieloetapowość procesu deregulacyjnego wskazuje na stopień jego złożoności, jak również na stopień złożoności zmian legislacyjnych i funkcjonowania podmiotów na rynku.

Otwarcie rynku usług pocztowych dla nowych operatorów skutkuje zwiększeniem ich udziałów w lokalnym rynku. Szacowane udziały w rynku operatorów niepublicznych w 2008 r. wyniosły 8% w Hiszpanii, 9% w Szwecji, 10% w Niemczech oraz 14% w Holandii. W Bułgarii, w Czechach, w Estonii i w Rumunii szacowany udział w rynku operatorów niepublicznych wyniósł poniżej 2% w 2007 roku³¹⁴.

Deregulacja i otwarcie rynków lokalnych skutkuje zwiększeniem konkurencyjności na rynku usług pocztowych w UE. W celu zapewnienia konkurencyjności Unia Europejska monitoruje udzielanie pomocy publicznej operatorom świadczącym usługi w sektorze usług pocztowych. Szczegółowej analizie zostaną poddane przypadki udzielania pomocy publicznej następującym podmiotom: Deutsche Post, Bpost, La Poste, Hellenic Post, Post Office Limited oraz the Royal Mail Group.

Decyzje Komisji Europejskiej dotyczące Deutsche Post, Bpost, La Poste oraz Hellenic Post zostały opublikowane w styczniu 2012 r. Komisja Europejska (MEMO/12/37) zatwierdziła wypłatę rekompensaty w wysokości 5,6 mld EUR dla Deutsche Post przez Niemcy. Okres udzielnych subsydiów obejmował lata 1990-1995 i dotyczył oferowanych usług standardowych. W aspekcie udzielenia pomocy publicznej operator został zobowiązany do zwrócenia kwoty od 500 000 EUR do 1 mld EUR wynikającej z odpisów księgowych w ramach zwolnienia od wpłaconych składek na fundusz emerytalny. W komunikacie MEMO/12/38 ze stycznia 2012 r. dotyczącym operatora De Post-La Poste, a

³¹³ http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation/index_en.htm, dostęp z dn. 05.07.2014 r.

³¹⁴ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008, p. 7.

obecnie Bpost z Belgii Komisja Europejska zatwierdziła odpis księgowy w ramach zwolnienia od wpłaconych składek na fundusz emerytalny w wysokości 3,8 mld EUR w okresie od 1997 r. Operator pocztowy LaPoste we Francji uzyskał akceptację Komisji Europejskiej (MEMO/12/36) w zakresie wydatkowania środków w wysokości 1,9 mld EUR na doręczenie przesyłek prasowych i świadczenie usług na prowincji, zwiększając tym samym dostępność usług dla klientów w najodleglejszych obszarach kraju. Okres wsparcia finansowego dla LaPoste obejmował lata 2008-2012. Grecki operator Hellenic Post skorzystał z pomocy publicznej w wysokości 52 mln EUR (MEMO/12/39). Celem uzyskanego wsparcia jest sfinansowanie modernizacji publicznych usług pocztowych do 2021 r.³¹⁵.

Decyzje Komisji Europejskiej dotyczące brytyjskich operatorów pocztowych Post Office Limited oraz the Royal Mail Group zostały opublikowane w marcu 2012 r. Komisja Europejska zatwierdziła wydatkowanie kwoty 1155 mln GBP dla Post Office Limited w celu modernizacji punktów pocztowych na obszarach poza dużymi ośrodkami miejskimi oraz zatwierdziła przyznany limit kredytu obrotowego w wysokości 1150 mln GBP, którego celem jest zapewnienie płynności finansowej spółce, celem prowadzenia działalności w sektorze publicznym. Komisja Europejska zatwierdziła obniżenie zadłużenia the Royal Mail Group o 1089 mln GBP. Zadłużenie operatora było skutkiem poniesionych wysokich kosztów emerytalnych wynikających z pozycji monopolistycznej the Royal Mail Group. Operator został zobowiązany do wprowadzenia planu restrukturyzacji i planu naprawczego³¹⁶.

JEDNOLITY RYNEK USŁUG POCZTOWYCH SZANSE I ZAGROŻENIA

Standaryzacja ma na celu zapewnienie jakości usług niezależnie od podmiotu świadczącego usługi. Zgodnie z artykułem 3(1) Dyrektywy Pocztowej poszczególne państwa członkowskie UE są zobowiązane do zapewnienia standardowych usług pocztowych o określonej jakości na swoim terytorium i w dostępnej cenie dla klientów indywidualnych i biznesowych. Standaryzacja obejmuje osiągnięcie dwóch głównych celów strategicznych: w wymiarze harmonizacji

³¹⁵ http://ec.europa.eu/competition/sectors/postal_services/cases.html, dostęp z dn. 07.07.2014 r.

³¹⁶ http://ec.europa.eu/competition/sectors/postal_services/cases.html, dostęp z dn. 09.07.2014 r.

informatyzacji usług pocztowych oraz w wymiarze ułatwienia interoperacyjności w pocztowym łańcuchu wartości dla klientów i udziałowców³¹⁷.

Zgodnie z wytycznymi przedstawionymi w Dyrektywie Pocztovej³¹⁸ wszystkie państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia i oferowania uniwersalnych usług pocztowych dla klientów indywidualnych i biznesowych obejmujących co najmniej jedno doręczenie i jeden odbiór przesyłki pięć dni w tygodniu oraz do zapewnienia jakości dla odbiorców usług pocztowych na terytorium państw członkowskich UE. Ustalono również maksymalną wielkość „obszaru ograniczonego” w poszczególnych państwach członkowskich UE. Wymiar „obszaru ograniczonego” wynosi w wymiarze wagi przesyłki 50 g lub w wymiarze opłaty za przesyłkę w wysokości 2,5 wyższej od standardowej taryfy. Innymi elementami standaryzacji usług pocztowych są przyznawane licencje i procedury autoryzacji nadawania i odbierania przesyłek pocztowych. W wymiarze usług standardowych obejmujących przesyłki krajowe o wadze do 10/20 kg oraz przesyłki zagraniczne o wadze do 20 kg artykuł 9 Dyrektywy Pocztovej stanowi, że w poszczególnych państwach członkowskich UE operator nie musi uzyskać pozwolenia na wykonywanie takiej działalności, ale musi spełniać minimalne wymagania dotyczące funkcjonowania na danym rynku w wymiarze przestrzegania procedur i zachowania jakości oferowanych usług. W przypadkach obejmujących świadczenie niestandardowych usług poszczególni operatorzy pocztowi są zobligowani do uzyskania licencji na prowadzenie działalności, jednakże poszczególne państwa członkowskie mogą odstąpić od procedury i wymogu uzyskania licencji. W każdym przypadku operatorzy oferujący usługi pocztowe muszą spełniać minimalne wymagania dotyczące funkcjonowania na danym rynku w wymiarze przestrzegania procedur i zachowania jakości świadczonych usług. Dyrektywa Pocztovej w wymiarze standaryzacji usług uszczegóławia również ustalanie opłat za przesyłki w oparciu o analizę kosztów i prowadzenie antydyskryminacyjnej polityki taryfowej oraz wprowadzenie procedur ochrony klienta w wymiarze polityki skarg, zażaleń i rozpatrywania reklamacji. Standaryzacja w sektorze usług pocztowych obej-

³¹⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/post/standardisation/index_en.htm, dostęp z dn. 07.07.2014 r.

³¹⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008, s. 10-11.

muje również aspekt techniczny i oznacza zobowiązanie państw członkowskich do implementacji procedur utrzymania łączności pomiędzy operatorami działającymi na terytorium poszczególnych państw członkowskich UE. Zgodnie z Dyrektywą Poczтовую państwa członkowskie UE są zobowiązane do stworzenia instytucji narodowych regulatorów w sektorze usług pocztowych, a instytucje te mają być niezależne od funkcjonujących na rynku operatorów.

Standaryzacja usług pocztowych stanowi zarówno szanse, jak i zagrożenia. Obszar potencjalnych zysków jest wyrażony w obszarze poprawy jakości świadczonych usług i sposobu składania skarg, zażaleń i procedur rozpatrywania reklamacji dla klientów indywidualnych i biznesowych. Poprawa jakości oznacza ujednoczenie czasu doręczenia przesyłki, co znacząco usprawnia procesy i tym samym ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej w zmieniających warunkach i otoczeniu hiperkonkurencyjnym. Standaryzacja w obszarze taryf i opłat za oferowane usługi stanowi zarówno szansę z perspektywy klienta, ale podejście ustalania ceny w oparciu o poniesione koszty znacząco utrudnia maksymalizację zysków operatorów. W przypadku oferowania standardowej usługi pocztowej przez operatora poniżej poniesionych kosztów legislacja unijna dopuszcza możliwość skorzystania przez operatora z rekompensaty, która jest wypłacana ze środków funduszu rekompensat. Efekt skali w rozumieniu liczby doręczanych przesyłek warunkuje efektywność ekonomiczną podejmowanych działań. Standaryzacja w obszarze wdrażania technologii informatycznych do obsługi przesyłek może skutkować spadkiem wskaźnika stopy zatrudnienia w sektorze, jednakże twarde dane dotyczące deregulacji wskazują na fakt, że spadający wskaźnik zatrudnienia wśród operatorów publicznych jest niwelowany rosnącym poziomem wskaźnika stopy zatrudnienia wśród operatorów niepublicznych.

PODSUMOWANIE

W świetle analizy aktów prawnych oraz danych liczbowych istotny jest fakt, że otwarcie rynków lokalnych skutkuje zwiększeniem konkurencyjności na jednolitym rynku usług pocztowych w Unii Europejskiej poprzez zapewnienie jakości i ułatwienie interoperacyjności w pocztowym łańcuchu wartości dla klientów i udziałowców oraz wzrostem liczby zatrudnionych w sektorze usług pocztowych, aczkolwiek poprawy wymaga wskaźnik wydajności pracy w tym

sektorze gospodarki.

BIBLIOGRAFIA

Wydawnictwa zwarte

- Bloch S., Whiteley P., *Zarządzanie w płaskim świecie. Budowanie relacji w dobie globalizacji*, Helion, 2008.
- Huff A.S., i in., *Zarządzanie strategiczne. Podejście zasobowe*, Wolters Kluwer Polska, 2011.
- Kotler P., Caslione J. A., *Chaos. Zarządzanie i marketing w erze turbulencji*, MT Biznes, 2009.
- Porter M. E., *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, The Free Press, 1980, wyd. polskie MT Biznes, Warszawa, 2010.

Dokumenty prawne

- Case C-162/06, International Mail Spain, [2007], ECR I-9911 w: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008.
- REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, SEC(2008) 3076, COM(2008) 884 final, Brussels, 22.12.2008.

Materiały internetowe

- http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_en.htm, dostęp z dn. 05.07.2014 r.
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>, dostęp z dn. 05.07.2014 r.
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>, dostęp z dn. 07.07.2014 r.
- http://ec.europa.eu/internal_market/post/index_en.htm, dostęp z dn. 07.07.2014 r.
- http://ec.europa.eu/competition/sectors/postal_services/overview_en.html, dostęp z dn. 07.07.2014 r.
- http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2004-nera-final-postal-report_en.pdf, dostęp z dn. 09.07.2014 r.
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Postal_and_courier_services_statistics_-_NACE_Rev._2, dostęp z dn. 09.07.2014 r.
- <http://sjp.pwn.pl/szukaj/regulacja.html>, dostęp z dn. 07.07.2014 r.

- <http://sjp.pl/deregulacja>, dostęp z dn. 07.07.2014 r.
- <http://www.oecd.org/eco/reform/35381774.pdf>, s. 2., dostęp z dn. 09.07.2014 r.
- <http://www.oecd.org/eco/reform/35381774.pdf>, s. 3, dostęp z dn. 09.07.2014 r.
- http://ec.europa.eu/internal_market/post/index_en.htm, dostęp z dn. 08.07.2014 r.
- http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation/index_en.htm, dostęp z dn. 05.07.2014 r.
- http://ec.europa.eu/competition/sectors/postal_services/cases.html, dostęp z dn. 07.07.2014 r.
- http://ec.europa.eu/competition/sectors/postal_services/cases.html, dostęp z dn. 09.07.2014 r.
- http://ec.europa.eu/internal_market/post/standardisation/index_en.htm, dostęp z dn. 07.07.2014 r.
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002L0039>, dostęp z dn. 07.07.2014 r.

DEREGULACJA DOSTĘPU DO ZAWODU INŻYNIER BUDOWNICTWA

Deregulation of access to the profession of civil engineer

Joanna Smarż

Polska Izba Inżynierów Budownictwa

Deregulation is the reduction of the restrictions imposed by the legislature on people who want to practice a particular profession, with the concurrent acceptance of keeping the profession in a directory of regulated professions.

This deregulation in the profession of civil engineering was meant to rely on facilitating and accelerating the process of obtaining construction licensure as a requirement to perform the functions of a designer, construction manager or investor supervisor.

The inclusion of the profession of engineering in the list of professions covered by the deregulation raised several doubts due to the fact of recognition of an authorities of self-government body of civil engineers as an administrative body that, not only, does not restrict access to the profession, but on the contrary, seeks to increase the number of persons entitled to apply for a construction license and to expand the scope of their rights.

The validity of the claims reported within the legislative process can be identified after a short time with the new regulations in force, which admittedly led to a reduction in the path of acquiring construction qualifications, as a result of the shortening of the professional training period. However, this has in turn, lead to a decline of the level of preparedness of those engaged.

Moreover, the new regulations are unclear and inconsistent. The main issue is the lack of transitional provisions, resulting in, among others, the loss of rights acquired under the proposals that have been positively qualified, but did not result in the issuance of a decision. The amendment of the rules affected a much larger group of people than originally expected, unfortunately in a negative way because of confusion caused by the rapidity of the changes in the regulations, which resulted in a loss of certain privileges. Therefore, these changes that do not meet anticipated expectations should be regarded as illusory.

Keywords: deregulation, civil engineering, self-government body, constru-

ction licensure

UWAGI OGÓLNE

Deregulacja to redukcja ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać określony zawód, przy równoczesnej akceptacji pozostawienia zawodu w katalogu zawodów regulowanych³¹⁹. Przedmiotowa redukcja, w przypadku wszystkich zawodów objętych tym procesem, miała polegać m.in. na zmniejszeniu kosztów finansowych zdobywania uprawnień, skróceniu ścieżki uzyskiwania uprawnień, czy też zwiększeniu szans uzyskania uprawnień do wykonywania danego zawodu.

Obok deregulacji, w ramach prac legislacyjnych ustawodawca przewidywał także możliwość dereglamentacji, czyli wyłączenia zawodu z katalogu zawodów regulowanych. Zdaniem projektodawcy, całkowita rezygnacja ustawodawcy z regulacji danego rynku jest efektywna w sytuacji, gdy brak jest przesłanek do dalszej interwencji państwa w danym segmencie rynku pracy³²⁰.

Zawód inżyniera budownictwa ujęty został w tzw. II transzy deregulacji. Prace nad przepisami Ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych³²¹ trwały nieprzerwanie od września 2012 r., a prowadzone były pod kierownictwem Ministerstwa Sprawiedliwości, przy merytorycznym wsparciu Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, które 27 listopada 2013 r. zostało włączone do dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, tworząc Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. W ramach prac procedowano aż sześć wersji projektów³²², które zmieniały nie tylko swoją treść, ale i nazwę³²³.

Podstawowym celem przyjętych w ustawie rozwiązań było ułatwienie i przyspieszenie drogi rozwoju zawodowego. W odniesieniu do zawodu inżyniera budownictwa chodziło o przyspieszenie procesu uzyskiwania uprawnień budowlanych stanowiących podstawę do wykonywania samodzielnej funkcji projektanta, kierownika budowy, kierownika robót oraz inspektora nadzoru

³¹⁹ Por. uzasadnienie do projektu druk sejmowy nr 1576.

³²⁰ Uzasadnienie do projektu, druk sejmowy 1576, s. 4.

³²¹ Dz.U. poz. 768, tzw. ustawa deregulacyjna.

³²² Projekt z dnia 27 września 2012 r., z dnia 6 grudnia 2012 r., z dnia 31 stycznia 2013 r., z dnia 21 lutego 2013r., z dnia 13 czerwca 2013 r., z dnia 17 lipca 2013 r.

³²³ Pierwotnie tytuł ustawy brzmiał: *O ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych* – projekt z dnia 27 września 2012 r. i z dnia 6 grudnia 2012 r., następnie: *O ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych* – pozostałe projekty.

inwestorskiego.

ZAŁOŻENIA I UZASADNIENIE PRAC DEREGULACYJNYCH

Nie mniej ważną niż działania „deregulacyjne” rolę projektu o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych było uporządkowanie stanu prawnego w obszarze regulacji dostępu do wybranych zawodów.

Uzasadnieniem powyższego była znaczna, jak twierdził ustawodawca, liczba zawodów regulowanych w Polsce (ponad 300 zawodów), co stawiało nasz kraj w niechlubnej czołówce państw Unii Europejskiej w tym zakresie.

Dodatkowym uzasadnieniem prac „deregulacyjnych” były bariery stawiane kandydatom ubiegającym się o dostęp do zawodów. Wskazane ograniczenia można pogrupować w kilku kategoriach, do których należy zaliczyć: wymóg posiadania odpowiedniego wykształcenia, wymóg odbycia odpowiedniej praktyki zawodowej, konieczność zdania egzaminu, niezbędność uzyskania wpisu do odpowiedniego rejestru po spełnieniu określonych warunków, spełnianie określonych kryteriów dodatkowych takich jak niekaralność czy obowiązek przedstawienia świadectwa zdrowia.

Jak uzasadniał projektodawca, ograniczenia w dostępie do wykonywania zawodów, które są w różny sposób reglamentowane przez państwo, niosą za sobą wiele negatywnych konsekwencji dla rozwoju gospodarczego. Dotykają one przede wszystkim osoby młode, które dopiero pojawiają się na rynku pracy, w szczególności absolwentów szkół średnich i wyższych. W konsekwencji sytuacja taka może mieć wpływ na wzrost bezrobocia i emigracji zarobkowej poza granice naszego kraju.

Według projektodawcy, nadmiernie uregulowane wymogi niezbędne do wykonywania poszczególnych zawodów ograniczają też konkurencję i zmniejszają skłonność do wydajnej pracy, obniżania kosztów, zwiększania jakości oraz oferowania nowych produktów i usług³²⁴. Zwiększają również ceny świadczonych usług i nakładają znaczne koszty na konsumentów.

Reglamentacja dostępu do zawodów wiąże się również z zagadnieniem ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, w szczególności prawa do wy-

³²⁴ P. Dobrowolski, *Korporacje zawodowe, Geneza, szkodliwe praktyki oraz jak im zaradzić*, www.dobrowol.org/Korporacje06.pdf, 23 lutego 2006 r. oraz kolejna wersja z 1 maja 2006 r.

boru zawodu i swobody podejmowania pracy. Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wolność ta nie jest jednak absolutna i jak każda podlega ograniczeniom, które zgodnie z dyspozycją art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Co istotne, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Normy konstytucyjne nakazują zatem ustawodawcy, zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyważenie między zagwarantowaniem, by określone zawody, w tym także zawody zaufania publicznego, wykonywane były przez osoby posiadające odpowiednie kompetencje i kwalifikacje wymagane prawem, a zabezpieczeniem wolności wynikającej z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem projektodawcy, rozbudowany system zawodów regulowanych w Polsce budzi wątpliwości co do tego, czy wprowadzone ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu spełniają wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nadmierne ograniczanie dostępu do wykonywania zawodów uznawane jest też za sprzeczne z unijną zasadą swobody przepływu pracowników. Zaś jej niepełna realizacja utrudnia rozwój jednolitego rynku wspólnotowego, a w konsekwencji nie sprzyja zwiększaniu konkurencyjności Unii Europejskiej, której niezbędnym elementem jest mobilność zawodowa jej obywateli.³²⁵

W zakresie przewidzianej przepisami projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych „deregulacji” i „dereglamentacji”, należy jednak zwrócić szczególną uwagę na zawody zaliczone

³²⁵ Raport Fundacji Republikańskiej, *Zawody Regulowane, aktualny stan prawny i propozycje zmian*, wrzesień 2011, www.cufr.pl/2011/09/polska-ogranicza-dostep-do-najwiekszej-ilosci-zawodow-w-europie, s. 3.

do grupy zawodów zaufania publicznego³²⁶, do których należy zawód inżyniera budownictwa. Istotną barierą przy deregulacji tych zawodów jest bowiem zagwarantowanie im przez Konstytucję prawa sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Do zakresu tych uprawnień Trybunał Konstytucyjny zaliczył posiadanie faktycznego wpływu na nabór kandydatów³²⁷. Z tego też względu należało uznać, że nie ma możliwości, aby zawody architekta, urbanisty i inżyniera zostały całkowicie „otwarte”. Ostatecznie jednak, w ramach prac legislacyjnych, zawód urbanisty został zderegumentowany.

W polskim prawodawstwie zawodami zaufania publicznego są zawody zrzeszone w samorządy zawodowe utworzone na mocy art. 17 Konstytucji. Przywołany przepis umożliwia tworzenie samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony³²⁸. Jak zastrzega ustawodawca, samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu, ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Przepisy Konstytucji nie definiują jednak pojęcia zawodu zaufania publicznego, ani nie zawierają wskazówek co do cech, jakie wyróżniają takie zawody spośród innych profesji, podlegających regulacji prawa publicznego. Powyższe przyczynia się do powstawania nieustannych wątpliwości i sporów o

³²⁶ TK określił status takich zawodów w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 maja 2002 r. (sygn. SK 20/00, OTK -A, 2002, z. 3, poz. 29). Na przykładzie adwokatury, wskazała, że polegają one na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, z czym wiąże się przyjmowanie informacji dotyczących życia osobistego, a ich wykonywanie określone jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacje). Jednocześnie wyrażono pogląd, że spełnienie wysokich wymagań stawianych przez ustawodawcę osobom wykonującym „zawód zaufania publicznego” jest uzasadnione tym, iż powierzone są im zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki. Analogiczne stanowisko TK zajął w wyroku z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU, 2003, nr 9, poz. 97 oraz wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A, 2004, z. 2, poz. 9.

³²⁷ Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, Dz. U. Nr 75, poz. 529.

³²⁸ Przez sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu należy rozumieć obowiązek przynależności do samorządu oraz nadzór bądź uczestnictwo w nadawaniu uprawnień.

charakter konkretnego zawodu³²⁹.

Przyjęto w związku z tym dwa rozwiązania: pierwsze zakłada zawarcie w przepisach ustawowych klauzuli, że dany zawód ma charakter zawodu zaufania publicznego³³⁰, drugie zakłada wywodzenie tego faktu z charakteru zawodu oraz wytycznych poszukiwanych poza brzmieniem norm prawnych. Przykładowo Trybunał Konstytucyjny wskazał, że spełnienie wysokich wymagań stawianych przez ustawodawcę osobom wykonującym zawód zaufania publicznego jest uzasadnione tym, iż powierzone są im zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki³³¹.

UWARUNKOWANIA DOSTĘPU DO ZAWODU INŻYNIER BUDOWNICTWA

W odniesieniu do zawodu inżynier budownictwa reglamentowanie dostępu do wykonywania tego zawodu polega na obowiązku spełnienia przez kandydata wymagań dodatkowych, tj.: posiadania odpowiedniego wykształcenia i praktyki zawodowej zweryfikowanych w trakcie egzaminu oraz konieczności uzyskania wpisu do centralnego rejestru Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego oraz na listę samorządu zawodowego.

Wymagania powyższe należy podzielić na dwie zasadnicze grupy: wymagania jakościowe polegające na obowiązku uzyskania uprawnień budowlanych oraz formalne w postaci uzyskania wpisu na odpowiednie listy.

³²⁹ Przykładem takich wątpliwości jest zawód urbanisty, który w 2001 r. przepisami ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanisty (Dz. U. z 2001 r., Nr 5, poz. 42 z późn. zm.) uznany został przez ustawodawcę za zawód zaufania publicznego, natomiast w ramach prac deregulacyjnych zakończonych przyjęciem ustawy z 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, ustawodawca odmówił uznania tego zawodu za zawód zaufania publicznego, wobec powyższego dokonał likwidacji samorządu zawodowego urbanistów. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy: „Należy zauważyć, że niezależnie od rozstrzygnięcia sporu o charakter zawodu urbanisty (tj. nawet w sytuacji uznania go za zawód zaufania publicznego), posiadanie tej cechy nie przesądza o obowiązku istnienia instytucji samorządu, w której członkostwo stanowi warunek konieczny wykonywania zawodu. Konstytucja (art. 17) nadaje zawodom zaufania publicznego prawo posiadania samorządów, ale też nakłada na nie obowiązek sprawowania pieczy nad wykonywaniem tych zawodów. Samorząd zawodowy ma zatem do spełnienia dwa podstawowe zadania, które są jednocześnie formalnymi przesłankami uznania danego zawodu za zawód zaufania publicznego: reprezentowanie osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.”

³³⁰ Por. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2011 r. Nr 155 poz. 925 z późn. zm.) „Zawód rzecznika patentowego jest zawodem zaufania publicznego”.

³³¹ Wyrok z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, OTK-A 2002, z. 3, poz.29.

Ukształtowane w ten sposób zasady dostępu do wykonywania zawodu umożliwiają eliminację z rynku osób o niepotwierdzonych kompetencjach. W przypadku zawodu inżyniera budownictwa opisane regulacje są bardzo istotne, ponieważ mają gwarantować, iż zawód ten, jako związany z bezpieczeństwem³³², będą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie przygotowanie, co odpowiada standardom wymaganym dla prawidłowego świadczenia powierzonych im usług.

Celem regulacji usług profesjonalnych jest przede wszystkim zapewnienie minimalnego pożądanego standardu jakości i bezpieczeństwa wykonywanych usług, który nie może zostać osiągnięty w wyniku oddziaływania samych sił rynkowych. Pewien poziom rozwiązań regulacyjnych jest zatem niezbędny dla przezwyciężenia zawodności rynku oraz poprawy alokacji zasobów. Największe korzyści z wprowadzenia regulacyjnych wymogów jakościowych mogą odnieść bowiem uczestnicy rynku, którego popyt na usługi profesjonalne jest relatywnie niewrażliwy na cenę lub przejawia dużą wrażliwość na jakość³³³.

Zastrzec jednocześnie należy, że wymogi w zakresie dostępu do zawodu inżyniera budownictwa wynikają z rozwiązań ustawowych – tj. z ustawy *Prawo budowlane*³³⁴, doprecyzowanych w aktach wykonawczych, m.in. w przepisach rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie³³⁵. Wskazane przepisy precyzują wymagania dotyczące wykształcenia, długości obowiązkowej praktyki zawodowej oraz obowiązku zdania egzaminu, a następnie obowiązku uzyskania wpisu do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane oraz na listę samorządu zawodowego.

Biorąc pod uwagę zaprezentowany system uzyskiwania prawa do wykonywania zawodu inżyniera oraz statystyki w zakresie cyklicznego poszerzania kręgu osób uzyskujących te uprawnienia (tj. zdawalność egzaminów na poziomie ok. 90% w każdej sesji - tj. ok. 2,5 tys. nowych członków izby, łączna liczba członków PIIB - ok. 116 tys.), w stosunku do samorządu zawodowego inży-

³³² *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie określenia zawodów regulowanych, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji* (Dz.U. 2013 r., poz. 1049 z późn. zm.).

³³³ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Departament Analiz Rynku *Raport z badania stanu konkurencji w krajowym sektorze usług profesjonalnych - architekci, inżynier budowlani*, Warszawa 2010, s. 34

³³⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.).

³³⁵ Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. poz. 1278).

nierów budownictwa nigdy nie był stawiany zarzut zamykania się na nowych członków. Wręcz przeciwnie, Polska Izba Inżynierów Budownictwa uznana została za samorząd zabiegający o zwiększenie kręgu osób upoważnionych do ubiegania się o uprawnienia budowlane oraz poszerzenia zakresu ich uprawnień³³⁶.

W tych okolicznościach, w odniesieniu do zawodu inżyniera budownictwa, wątpliwości budziły od początku założenia projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, zgodnie z którym celem zmian było zwiększenie liczby miejsc pracy oraz stworzenie większej konkurencyjności usług, która miała pociągnąć za sobą obniżenie cen świadczonych usług.

W stosunku do zawodu inżyniera, przeciwko przedstawionym w uzasadnieniu projektu argumentom przemawiają też dane wynikające z analizy porównawczej restrykcyjności regulacji związanych z wykonywaniem zawodów inżyniera w Polsce oraz w krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju³³⁷. Jak wynika z powyższych danych, polskie regulacje odnośnie wykonywania tego zawodu są mniej restrykcyjne, niż w większości porównywanych państw³³⁸.

Podobny wniosek wypływa też z danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, według których nie zostały zidentyfikowane bariery wejścia do zawodu oraz jego wykonywania faktycznie osłabiające proces konkurencji, jakkolwiek istnieją regulacje, które mogą mieć taki wpływ. Zdaniem autorów analizy, problematyczna wydaje się na przykład kontrola nad egzaminami na uprawnienia budowlane przez izby, jednak jej rzeczywisty negatywny wpływ na konkurencję nie został potwierdzony³³⁹.

³³⁶ Powyższe znajduje potwierdzenie w Raporcie z badania stanu konkurencji w krajowym sektorze usług profesjonalnych-architekt, inżynier budowlany Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2010, m.in. s. 5 i 123 oraz w uzasadnieniu do projektu druk sejmowy nr 1576, s. 104.

³³⁷ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organization for Economic Co-operation and Development*, OECD) to organizacja międzynarodowa o profilu ekonomicznym skupiająca 34 wysoko rozwinięte i demokratyczne państwa. Utworzona na mocy Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podpisanej przez 20 państw 14 grudnia 1960 r. Polska jest pełnoprawnym członkiem OECD od 22 listopada 1996 r. OECD zastąpiła Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC).

³³⁸ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Departament Analiz Rynku *Raport z badania stanu konkurencji w krajowym sektorze usług profesjonalnych - architekt, inżynier budowlany*, Warszawa 2010, s. 8. Analiza porównawcza dotyczyła także zawodu architekta.

³³⁹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Departament Analiz Rynku *Raport z badania stanu konkurencji w krajowym sektorze usług profesjonalnych - architekt, inżynier budowlany*, Warszawa 2010, s. 9.

CZY ZAMIERZONY PRZEZ USTAWODAWCĘ CEL „DEREGULACYJNY” W ODNIESIENIU DO ZAWODU INŻYNIER BUDOWNICTWA ZOSTAŁ OSIĄGNIĘTY?

Już po krótkim czasie obowiązywania przepisów ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych należy stwierdzić, że zakładany przez projektodawcę stan idealny polegający na przyspieszeniu drogi do uzyskania prawa do wykonywania zawodu oraz zwiększeniu grupy inżynierów wykonujących zawód, przy poniesieniu niższych kosztów uzyskania uprawnień, nie nastąpi.

Co prawda w przypadku uprawnień budowlanych, ustawodawca doprowadził do skrócenia ścieżki nabywania uprawnień budowlanych, w wyniku skrócenia wymiaru praktyki zawodowej. Niestety istnieją słuszne obawy, że dostęp do zawodu został przyspieszony przy jednoczesnym obniżeniu poziomu przygotowania osób go wykonujących.

Jako negatywne należy ocenić rozwiązanie, zgodnie z którym do praktyki zawodowej wymaganej dla uzyskania uprawnień budowlanych zaliczana będzie praktyka odbyta podczas studiów. Wątpliwości budzą zarówno zasady jej odbywania, jak i zakres praktyk studenckich, które znacznie różnią się od praktyk przy projektowaniu lub na budowie i nie odpowiadają warunkom praktycznego wykonywania zawodu.

W celu ułatwienia odbywania praktyki zawodowej w zakresie projektowania, wprowadzono też instytucję „patrona”, którym może być osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia budowlane oraz będąca czynnym członkiem samorządu zawodowego.

Rozwiązanie powyższe jest jednak przedmiotem krytyki, ponieważ nie dość, że nie stwarza żadnego ułatwienia, to jeszcze dodatkowo powoduje wątpliwości co do zasad odbywania takiej praktyki. Okazuje się bowiem, że wskazane rozwiązanie utrudni możliwość odbycia praktyki zawodowej z uwagi na fakt, że osoba nadzorująca taką praktykę ma spełnić wyższe wymogi, niż w przypadku praktyki zawodowej odbywanej na zasadach „ogólnych” dotychczas przewidzianych przez przepisy Prawa budowlanego.

Dodatkowo, w celu ułatwienia dostępu do zawodu, wprowadzono moż-

liwość zwolnienia z egzaminu absolwentów studiów wyższych prowadzonych na podstawie umowy uczelni z właściwym samorządem zawodowym³⁴⁰. Jednak i ta zmiana okazuje się bardzo kłopotliwa i trudna do realizacji w praktyce, a ponadto stwarzająca wątpliwość co do jej zgodności z Konstytucją. Izby samorządu zawodowego zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji „sprawują pieczę nad należytych wykonywaniem zawodów w granicach interesu publicznego i jego ochrony”. Natomiast, jak już to zostało zaznaczone, w ramach tego obowiązku mieści się uprawnienie do decydowania o dopuszczeniu do wykonywania zawodu, którego ustawa deregulacyjna pozbawia.

Co więcej, nadawanie uprawnień budowlanych jest realizacją zadań z zakresu administracji publicznej, których samorząd nie może przekazać na rzecz innych podmiotów. Są to zadania zlecone przez państwo, za które nadal ponosi ono odpowiedzialność.

Kolejną zmianą przewidywaną w ramach projektu ustawy deregulacyjnej było połączenie specjalności uprawnień budowlanych, co miało przyczynić się do zmniejszenia liczby specjalności z dziewięciu do czterech, przy jednoczesnej likwidacji specjalności telekomunikacyjnej. Uzasadniając, że roboty budowlane wykonywane w tym obszarze nie powodują tak wysokiego ryzyka zagrożenia zdrowia, życia ludzkiego lub mienia jak w przypadku innych obszarów wykonywania uprawnień budowlanych w pozostałych specjalnościach.

W wyniku uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych z udziałem środowisk branżowych, ustawa przyjęła ostatecznie odmienny kształt od początkowo proponowanego. Zrezygnowano bowiem z połączenia specjalności uprawnień budowlanych oraz z likwidacji specjalności telekomunikacyjnej. W celu wykazania jednak spektakularnych zmian dokonano „sztucznego” zmniejszenia liczby specjalności z dotychczasowych dziewięciu do czterech poprzez zmianę ich nazwy, co nie zmniejsza faktycznej liczby rodzajów nadawanych uprawnień, a nawet wręcz przeciwnie – zwiększa ich ilość. W dotychczasowym stanie prawnym mieliśmy dziewięć specjalności, co w połączeniu z dodaniem specjalności hydrotechnicznej łącznie tworzy dziesięć

³⁴⁰ Zgodnie z art. 12 ust. 4b *Prawa budowlanego* „Z egzaminu absolwentów studiów wyższych prowadzonych na podstawie umowy uczelni z właściwym samorządem zawodowym, o której mowa w art. 168b ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. z 2012 r. poz. 572 i 742) w zakresie odpowiadającym programowi kształcenia opracowanemu z udziałem organu samorządu zawodowego oraz w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie projektowanego art. 16 ustawy – *Prawo budowlane*”.

specjalności techniczno-budowlanych, w których można uzyskać uprawnienia budowlane. Natomiast dodatkowo rozporządzeniem w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie dokonano podziału specjalności kolejowej na dwie specjalności, i mamy łącznie jedenaście specjalności w porównaniu do dotychczasowych dziewięciu.

Jednocześnie projekt, zgodnie z wnioskiem Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, poszerzał krąg osób upoważnionych do ubiegania się o uprawnienia budowlane. Zmiana dotyczyła osób z wykształceniem średnim zawodowym posiadających tytuł technika, którym przywrócono możliwość uzyskania uprawnień budowlanych w ograniczonym zakresie do kierowania robotami budowlanymi. Inną grupą, której ustawa stworzyła możliwość uzyskania uprawnień budowlanych, są mistrzowie, którym również nadano prawo ubiegania się o uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi w ograniczonym zakresie, zgodnie z dyplomem mistrza.

Rozszerzono też zakres uprawnień wykonawczych uzyskiwanych przez inżynierów bez tytułu magistra. Uzyskanie ww. uprawnień budowlanych wymaga spełnienia wymogów określonych przepisem art. 14 ust. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, tj. odbycia trzyletniej praktyki na budowie.

Powyższa propozycja, podobnie jak w przypadku przywrócenia uprawnień dla osób ze średnim wykształceniem technicznym, wyszła naprzeciw oczekiwaniom grup zawodowych, w tym środowiska inżynierów budownictwa zainteresowanego zwiększeniem kadry uprawnionej do kierowania prostymi robotami budowlanymi. Polska Izba Inżynierów Budownictwa i Polski Związek Inżynierów i Techników postulowali tę zmianę już w 2009 r.

Jednak sposób dokonania tej zmiany budzi wątpliwości z uwagi na brak przepisów przejściowych, których niestety zabrakło w przepisach ustawy „deregulacyjnej”. W konsekwencji powyższego, przepis zezwalający na uzyskanie uprawnień budowlanych przez techników i mistrzów obowiązuje od 10 sierpnia 2014 r., tj. od dnia wejścia w życie omawianych przepisów. Dopiero od tego momentu osoby zainteresowane uzyskaniem uprawnień budowlanych mogą rozpocząć odbywanie praktyki zawodowej. Przy założeniu, że w celu uzyskania uprawnień budowlanych w opisanym przypadku należy legitymować się czteroletnią praktyką zawodową, należy uznać, że dopiero za co najmniej czte-

ry lata pierwsi zainteresowani uzyskaniem takich uprawnień będą mogli o nie wystąpić³⁴¹. Czy można uznać takie rozwiązanie za przyspieszenie drogi do wykonywania zawodu, raczej nie³⁴².

Początkowo projekt przewidywał też w ramach uporządkowania systemu samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie wyeliminowanie funkcji rzeczoznawcy budowlanego. Uzasadnieniem powyższej zmiany był zakres dotychczasowego upoważnienia rzeczoznawcy budowlanego, który w rzeczywistości był bardzo zbliżony zakresem uprawnień do osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie bez ograniczeń.

Z zamiaru eliminacji funkcji rzeczoznawcy budowlanego ustawodawca wycofał się jednak już na początku prac legislacyjnych. W konsekwencji powyższego, tytuł rzeczoznawcy pozostał, ale dokonano zmiany polegającej na modyfikacji charakteru tego tytułu oraz podstawy prawnej orzekania o jego nadaniu. Rzeczoznawstwo budowlane nie jest już samodzielną funkcją techniczną w budownictwie, a podstawą jego nadania jest obecnie art. 8b Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa³⁴³, a nie jak dotychczas art. 15 ustawy - Prawo budowlane. Przy nadawaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego będzie ponadto określany okres, do kiedy tytuł zachowuje ważność.

Na uwagę zasługuje konsekwencja zmiany polegającej na pozbawieniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego charakteru samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Wątpliwości budzi przede wszystkim zakres odpowiedzialności rzeczoznawców budowlanych, którzy jako osoby niewykonywane samodzielnych funkcji technicznej w budownictwie nie posiadają obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, jak to funkcjonowało dotychczas.

W przypadku zawodu inżyniera budownictwa nie uzyskano także zakładanego efektu zmniejszenia obciążenia finansowego na drodze uzyskiwania prawa do uprawnień budowlanych. Utrzymana została bowiem zasada odpłatności za postępowanie kwalifikacyjne składające się z dwóch części: tj. postę-

³⁴¹ Wyjątkiem są sytuacje, gdy osoba ze średnim wykształceniem technicznym rozpoczęła już wcześniej odbywanie praktyki zawodowej.

³⁴² Wyjątkowo z przepisu skorzystają ci, którzy rozpoczęli praktykę przed 1 stycznia 1995 roku. Wówczas praktykę mogą dokumentować w formie zaświadczenia. Należy jednak przypuszczać, że osób takich nie będzie dużo, o czym może świadczyć nawet fakt, iż w pierwszej sesji po wejściu w życie nowych przepisów nie było jeszcze właściwie takich wniosków.

³⁴³ Dz.U. z 2013 r., poz. 932 z późn. zm.

powania kwalifikacyjnego *sensu stricto* oraz postępowania egzaminacyjnego. Obydwie części tego postępowania są płatne odrębnie i na dotychczasowych zasadach, zmieniła się jednak wysokość wnoszonych opłat i podstawa ich obliczania.

Dotychczas bez względu na zakres uzyskiwanych uprawnień (czy były to uprawnienia do projektowania, czy do kierowania robotami budowlanymi, czy łącznie do projektowania i kierowania) wnioskodawca wpłacał 840 zł za każdą część postępowania, czyli łącznie 1680 zł za całość tego postępowania.

Według nowych regulacji, w przypadku ubiegania się o uprawnienia jednego rodzaju, tj. do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi wnioskodawca wpłaca porównywalną opłatę w wysokości 800 zł za każdą część, czyli łącznie 1600 zł³⁴⁴. Jednak w przypadku ubiegania się o uprawnienia łącznie do projektowania i kierowania robotami budowlanymi kandydat wpłaca znacznie wyższą opłatę w wysokości ok. 1100 zł – za każdą część postępowania, czyli łącznie 2200 zł za całość tego postępowania³⁴⁵.

Zatem i w tym przypadku mamy do czynienia ze zmianą, która wbrew założeniom projektodawcy nie pociąga za sobą przewidywanych skutków – nie osiągnięto bowiem skutku obniżenia kosztów dostępu do zawodu inżyniera budownictwa, a wręcz przeciwnie, opłaty wzrosły.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że w wyniku zmian „deregulacyjnych” uzyskano znacznie słabszy efekt niż pierwotnie zakładano.

Jedynie pozytywne zmiany, jakie należy odnotować, to uproszczenie i odformalizowanie sposobu dokumentowania praktyki zawodowej. Według nowych regulacji, zamiast „książki praktyki zawodowej” praktykę dokumentuje się w formie oświadczenia. Niestety zmiana ta może także powodować wiele komplikacji praktycznych, ponieważ treść oświadczenia jest tak niejasna, że organ dokonujący jej weryfikacji i oceny może przeprowadzać, zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, dodatkowe postępowanie wyjaśniające, przedłużając postępowanie.

³⁴⁴ Wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 22% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym, która jest ogłaszana przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, z późn. zm.).

³⁴⁵ Wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż do 33% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym, obliczana jak w poprzednim punkcie.

Ostatecznie za pozytywną zmianę należy uznać jedynie przywrócenie inżynierom bez tytułu magistra możliwości uzyskania uprawnień bez ograniczeń w zakresie wykonawstwa. Z przepisu wprowadzającego tę zmianę mogły już bowiem skorzystać osoby zainteresowane uzyskaniem takich uprawnień budowlanych w sesji jesiennej 2014 r.

PODSUMOWANIE

Analizując przytoczone przykłady pod kątem charakteru i rozmiaru zmian w odniesieniu do zawodu inżyniera budownictwa, należy postawić pytanie o ich słuszność i celowość. Należy stwierdzić bowiem, że niewiele one wniosły pozytywne, a nawet spowodowały chaos i wątpliwości w porównaniu do dotychczasowych regulacji, oraz utrudnienia w zakresie uzyskania uprawnień budowlanych.

Duży problem stanowi brak przepisów przejściowych, co powoduje m.in. utratę praw nabytych na mocy wniosków, które zostały już pozytywnie zakwalifikowane, ale niezakończone wydaniem decyzji. Zmiana przepisów dotyczyła więc znacznie większej grupy osób niż pierwotnie zakładano, ale niestety w sposób negatywny, poprzez zaskoczenie nową regulacją, w wyniku której nastąpiła utrata pewnych uprawnień.

Wobec powyższego, za iluzoryczne należy uznać dokonane zmiany, które nie pokrywają się z pokładanymi w nich nadziejami.

Należy też zwrócić uwagę na zagadnienie, które w ogóle nie było brane pod uwagę, a mianowicie fakt, że inżynierowie i technicy nie posiadający uprawnień budowlanych wcale nie są wykluczeni z zawodu, nie wykonują jedynie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Ta właśnie okoliczność ogranicza też możliwość zwiększenia liczby miejsc pracy, która uwarunkowana jest poziomem rozwoju gospodarczego państwa, a nie liczbą osób uprawnionych do wykonywania zawodu.

Dodatkowe zaniepokojenie w grupie zawodów zaufania publicznego stworzyła likwidacja samorządu urbanistów, która uświadomiła, iż Konstytucja, a zwłaszcza jej art. 17, nie chroni samorządów zawodowych i ich kompetencji. Ustawodawca może bowiem swobodnie w ramach art. 17 ust. 1 Konstytucji wyznaczyć zakres kompetencji samorządów zawodowych, zarówno nowo

powoływanych, jak również modyfikując kompetencje samorządów już istniejących, z możliwością ich rozwiązania włącznie³⁴⁶.

Powyższe skłania do refleksji, iż należy dążyć do takiego prawnego ujęcia tych zagadnień, aby nie pozostawiać tak znacznej swobody ustawodawcy, który skrzętnie z tego skorzysta.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 78, poz. 482 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanisty (Dz.U. z 2001 r., Nr 5, poz. 42 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 932 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2011 r. Nr 155 poz. 925 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572 i 742).
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. poz. 768).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie określenia zawodów regulowanych, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji (Dz.U. 2013 r., poz. 1049 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. poz. 1278).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK-A, 2002, z. 3, poz. 29.

Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU, 2003, nr 9, poz. 97.

Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK-A, 2004, z. 2, poz. 9.

Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, Dz. U. Nr 75, poz. 529.

Inne źródła

- Uzasadnienie do projektu druk sejmowy nr 1576.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Departament Analiz Rynku *Raport z badania stanu konkurencji w krajowym sektorze usług profesjonalnych-architekt, inżynier budowlany*, Warszawa 2010.
- Raport Fundacji Republikańskiej, *Zawody Regulowane, aktualny stan prawny i propozycje*

³⁴⁶ T. Krawiel, Czy Konstytucja chroni korporacje zawodowe? *Kogo chroni art. 17 Konstytucji?* Teza nr 4 PUG z dnia 28 grudnia 2007 r.

zmian, wrzesień 2011, www.cافر.pl/2011/09/polska-ogranicza-dostep-do-najwiekszej-ilosci-zawodow-w-europie.

Opracowania

- Dobrowolski P., *Korporacje zawodowe, Geneza, szkodliwe praktyki oraz jak im zaradzić*, www.dobrowol.org/Korporacje06.pdf, 23 lutego 2006 r. oraz kolejna wersja z 1 maja 2006 r.
- Krawiel T., *Czy Konstytucja chroni korporacje zawodowe? Kogo chroni art. 17 Konstytucji?* Teza nr 4 PUG z dnia 28 grudnia 2007 r.

DEREGULACJA ZAWODU POŚREDNIK PRACY

Deregulation of the labor broker profession

Kamil Kaziemierski

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Opracowanie jest analizą deregulacji zawodu pośrednik pracy. Wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów zmieniła się ustawa o promocji zatrudnienia. W uzasadnieniu projektu deregulacji wskazano, iż wprowadzono zmiany, by przestrzegać zasady Konstytucji RP gwarantujące obywatelom wolność wykonywania zawodu i miejsca pracy. Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie: jakie były zamierzone, a jakie faktyczne skutki deregulacji zawodu pośrednik pracy. Przedstawiono również zmiany i skutki w środowisku pracowników – pośredników pracy.

The paper is an analysis of the deregulation of the labor broker profession. With the entry into force of the Act to amend the laws governing the exercise of certain professions amended the Law on Employment Promotion. In a prepared statement of reasons for the deregulation indicates that changes have been made to adhere to the principles of the Constitution guaranteeing citizens freedom of occupation and place of work. The aim of the study is to attempt to answer the basic question: what was intended, and which actually arose as a result of the effects of the deregulation of the labor broker profession. It also presents the effects of changes in the environment and workers - labor brokers.

Keywords: nowelizacja (*amendment*), reforma (*reform*), deregulacja (*deregulation*), pośrednik pracy (*employment agent*)

WSTĘP

Wraz z wejściem w życie dnia 23 sierpnia 2013³⁴⁷ r. *Ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* w istotnych kwestiach zmieniła się również ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*³⁴⁸. W uzasadnieniu projektu deregulacji wskazano, iż wprowadzono zmiany, by przestrzegać zasady Konstytucji RP gwarantują-

³⁴⁷ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. 2013 r., poz. 829).

³⁴⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001) – tekst ogłoszony.

ce obywatelom wolność wyboru, wykonywania zawodu i miejsca pracy. Tym samym zawód pośrednika pracy – wraz z innymi 52 profesjami – uległ deregulacji w I transzy³⁴⁹. Ponadto w uzasadnieniu projektu deregulacji wskazano, iż konieczność zmian wynika z faktu, iż w Polsce występowało rekordowo najwięcej wśród krajów europejskich, bo 380 zawodów podlegających regulacji³⁵⁰. Ustawodawca nie przewidział możliwych konsekwencji wynikających z deregulacji zawodu pośrednika pracy, jako pracownika samorządowego. W myśl ustawodawcy celem deregulacji było przede wszystkim usunięcie ograniczeń w dostępie do stanowisk, na których realizowane są zadania z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej w urzędach pracy i w jednostkach Ochotniczych Hufców Pracy oraz ujednoczenie i uproszczenie zapisów w stosunku do grup pracowników tych instytucji³⁵¹. Z przywołanego uzasadnienia wynika również, iż deregulacyjne zmiany skutkują koniecznością wydania przepisów szczegółowych dotyczących rozwoju zawodowego pracowników i możliwości ich awansu zawodowego³⁵². Ponadto w uzasadnieniu projektu wskazano, iż zawód pośrednika pracy wraz z innymi profesjami (m.in. pośrednik w obrocie nieruchomościami, zarządca nieruchomości, pilot wycieczek, doradca zawodowy, pośrednik pracy, specjalista do spraw rozwoju zawodowego, lider klubu pracy, doradca i asystent EURES) należą do zawodów ograniczonego dostępu ze względu na konieczność weryfikacji zdolności posługiwania się specjalistyczną wiedzą³⁵³.

Należy zatem postawić następujące pytania: jakie były zamierzone, a jakie faktyczne skutki deregulacji zawodu pośrednika pracy. Jednakże, aby odpowiedź była możliwa trzeba przeanalizować wyniki zmiany oraz dokonać próby oceny aktualnego rynku pracy dla potencjalnego pośrednika pracy. Wniośki powstałe na skutek analizy zmian deregulacyjnych oraz obserwacji własnej aktualnego rynku pracy zawodu pośrednika pracy poprzedzone będą analizą sposobu wykonywania zawodu pośrednik pracy przed deregulacją.

HISTORYCZNE ZMIANY REGULACJI

³⁴⁹ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza/lista-zawodow/> [dostęp: 16.02.2015 r.].

³⁵⁰ *Uzasadnienie projektu ustawy*, Ministerstwo Sprawiedliwości, s. 1, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza.

³⁵¹ Tamże, s. 61.

³⁵² Tamże, s. 63.

³⁵³ Tamże, s. 4.

Prawo unijne definiuje pojęcie „zawodu regulowanego”, jako „działalność zawodowa, której warunki podjęcia lub wykonywania regulowane są bezpośrednio bądź pośrednio przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi nakładającymi obowiązek posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych”³⁵⁴. Biorąc pod uwagę ekonomię jako naukę, o regulacji dostępu do określonego zawodu należy mówić wówczas, gdy państwo kreuje ograniczenia dla osób, które chcą wykonywać określony zawód. Takimi ogranicznikami mogą być przede wszystkim: obowiązek posiadania określonego wykształcenia (ogólnego, kierunkowego, podyplomowego), ukończenia kursu, zdania egzaminu, odbycia obowiązkowej praktyki, itp.³⁵⁵.

Warto również bliżej przyjrzeć się pojęciu deregulacji. Stanowi ona redukcję ograniczeń, które stawiane są przez pracodawców wobec osób, które zamierzają wykonywać dany zawód, jednocześnie pozostawiając go w katalogu zawodów regulowanych. Owa procedura obejmuje głównie zawody zaufania publicznego. Deregulacja – inaczej mówiąc redukcja kosztów w rozumieniu ekonomicznym wejścia do zawodu – może obejmować różnorodne obszary ograniczeń, np. zmniejszenie kosztów (finansowych) nabycia uprawnień do wykonywania danego zawodu, skrócenie ścieżki uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu, czy też zwiększenia prawdopodobieństwa uzyskania uprawnień do wykonywania danego zawodu, np. poprzez ujednoczenie stosownych egzaminów³⁵⁶.

Od 2011 roku w parlamencie i Radzie Ministrów trwają prace nad deregulacją zawodów. We wcześniejszych latach nie prowadzono w Polsce szerzej zakrojonych prac legislacyjnych dotyczących tego tematu. Starano się jedynie wprowadzić dodatkowe regulacje w tym zakresie.

Już w 2007 roku Senat odrzucił uchwaloną przez Sejm nowelizację *Ustawy o rzemiośle*, która zakładała obowiązkowe egzaminy zawodowe dla przedstawicieli około 200 zawodów. Ustawodawca uznał, iż „nie wiadomo, jaki interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, miałby przemawiać za wprowadzeniem reglamentacji w dostępie do zawodów rzemieślniczych” oraz że

³⁵⁴ E. Skibińska, *Zawód regulowany*, „Czasopisma C.H.Beck”, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.czasopisma.beck.pl/nc/aktualnosc/zawod-regulowany.

³⁵⁵ *Uzasadnienie projektu ustawy*, Ministerstwo Sprawiedliwości, s. 1, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza.

³⁵⁶ Tamże, s. 5.

„przyjęcie zaproponowanej ustawy mogłoby – zamiast przewidywanych przez wnioskodawców pozytywnych skutków dla polskiego rzemiosła – przynieść efekt odwrotny”³⁵⁷.

Rok później przedstawiono projekt, który dotyczył uregulowania 23 zawodów około medycznych. Także został niezrealizowany, jednak wywołał ogromną dyskusję na temat szkodliwego przeregulowania gospodarki. Lata 2009-2010 przyniosły kampanię przemawiającą za otwarciem zawodów prawniczych. Regulacje wobec innych zawodów były regularnie odrzucane. W trakcie dalszych prac nowelizacyjnych zderegulowano głównie zawody około sportowe. Od tego momentu rozpoczęto szereg projektów nad regulacjami dotyczącymi innych zawodów.

Rok 2011 stanowi przełom w sprawie regulacji dostępu do zawodów w Polsce. Istotnym zdarzeniem okazał się opublikowany we wrześniu raport Fundacji Republikańskiej *Zawody regulowane, aktualny stan prawny i propozycje zmian*, który wnioskował o otwarcie zawodów oraz likwidację zbędnych zezwoleń i licencji. Raport zawierał szczegółową analizę obowiązującego stanu prawnego oraz negatywne skutki regulacji, np. duże bezrobocie wśród młodych ludzi oraz obniżanie konkurencyjności polskiej gospodarki. W raporcie drobiazgowo wskazano liczbę zawodów regulowanych w Polsce, wówczas aż 380, co było najwyższym wynikiem w Unii Europejskiej³⁵⁸.

Po publikacji raportu deregulacja zawodów stanowiła priorytet wśród projektów polskiego rządu. Partie, które opowiadały się za deregulacją stanowiły bezwzględną większość, a premier zapowiedział otwarcie połowy zawodów regulowanych. Projekt ustawy stanowił zapowiedź zmian legislacyjnych. Działania nad deregulacją zamierzono podzielić na trzy transze, a docelowo zreformować zasady dostępu do blisko 230 zawodów regulowanych.

³⁵⁷ *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 2007 roku w sprawie ustawy o zmianie ustawy o rzemiośle*, Druk nr 1714, [www.orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruk/1714/\\$file/1714.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruk/1714/$file/1714.pdf).

³⁵⁸ *Historia deregulacji – przypomnienie*, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.wolneprzewodnictwo.blog.pl/2012/01/28/historia-deregulacji-przypomnienie.

I transza

Projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów tzw. pierwsza transza wniesiono do sejmu 8 października 2012 roku. Stanowił on pierwszy etap otwierania dostępu do zawodów regulowanych. Listę utworzono przy uzgodnieniach międzyresortowych, tzn. każde ministerstwo zgłosiło swoje propozycje w zakresie konieczności lub braku regulacji zawodów sobie podległych oraz potencjalnego jej stopnia³⁵⁹. Po licznych czytaniach, poprawkach, uzgodnieniach i wnioskach została ona uchwalona dopiero 13 czerwca 2013 roku³⁶⁰, a jej przepisy weszły w życie 1 stycznia 2014 roku. Ustawa zmieniła zasady dostępu do 51 zawodów regulowanych³⁶¹.

Kryteria wyboru zawodów, które poddano deregulacji w pierwszej kolejności były wieloaspektowe. Składały się na nie następujące elementy:

- złożoność regulacji;
- oczekiwania społeczne;
- stopień zaawansowania analiz nad daną profesją w konkretnych resortach;
- łatwość uzyskania wpływu na rynek pracy.

Jak już wspomniano, skrupulatne rozwiązania powstawały w ścisłej współpracy z właściwymi ministerstwami.

II transza

Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych - druga transza – wniesiono do Sejmu 17 lipca 2013 roku. Została ona uchwalona 9 maja 2014 r., a większość jej przepisów weszła w życie 10 sierpnia. 10 grudnia 2014 r. zaczęły obowiązywać kolejne zmiany wprowadzone II transzą. Dotyczyć będą przede wszystkim zawodów związanych z koleją i metrem, a 1 stycznia 2015 r. znikną ograniczenia w wykonywaniu zawodu biegłego rewidenta. Ponadto w ustawie zawarto szczegółowe rozwiązania wypracowane wraz z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, mające na celu umożliwienie uczelniom uruchomienie studiów, których ukończenie zapewni zwolnienie z części lub całości postępowania kwalifikacyjnego do wykonywa-

³⁵⁹ *Uzasadnienie projektu ustawy*, dz. cyt., s. 16.

³⁶⁰ *Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (Dz.U. 2013 r., poz. 829)

³⁶¹ G. Kryg, *Deregulacja zawodów: rewolucja czy ewolucja?*, Instytut Misesa, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.mises.pl/wp-content/uploads/2014/05/Kryg_Deregulacja-zawodow-rewolucja-czy-ewolucja.pdf

nia danego zawodu. Skutkiem takiej zmiany ma być lepsze dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy. Druga ustawa deregulacyjna obejmuje w sumie 91 zawodów podlegających Ministrowi Finansów oraz Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju (9 związanych z finansami i 82 zawody techniczne)³⁶².

III transza

Zmiany w dostępie do 101 zawodów, w których aktualnie wymagane są uprawnienia państwowe, zakłada projekt tzw. trzeciej transzy deregulacyjnej. Stanowi on kolejny etap prac zapowiedzianych przez rząd i premiera. Kolejny projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych Rada Ministrów przyjęła 11 marca 2014 roku³⁶³. Przekazano go do Sejmu, gdzie 7 maja 2014 roku odbyło się jego pierwsze czytanie. Posłowie skierowali projekt do dalszych prac w Komisji Nadzwyczajnej do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji³⁶⁴.

Projekt ustawy obejmuje zawody, które podlegają siedmiu Ministrom: Sprawiedliwości, Finansów, Gospodarki, Spraw Wewnętrznych, Rolnictwa, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Środowiska. Co więcej, do prac nad projektem zaangażowano Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego³⁶⁵. Uwzględniono w nim deregulację dostępu do zawodów związanych głównie z:

- z ochroną przeciwpożarową (np. strażak, inżynier pożarnictwa);
- rynkiem kapitałowym i towarowym (np. makler papierów wartościowych);
- rzeczoznawstwem w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (np. rzeczoznawca w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych);
- rzecznika patentowego;
- rusznikarza;
- zawodów związanych z konserwacją zabytków (np. konserwator zabytków

³⁶² B.W., *Deregulacja zawodów – druga transza już obowiązuje*, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/deregulacja;zawodow;-;druga;transza;juz;obowiazuje,85,0,1598293.html.

³⁶³ *III transza deregulacji przyjęta przez Radę Ministrów*, Ministerstwo Sprawiedliwości, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,5854,iii-transza-deregulacji-przyjeta-przez-rade.html.

³⁶⁴ *III transza*, Ministerstwo Sprawiedliwości, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iii-transza.

³⁶⁵ *Sejm za III transzą deregulacji*. 101 zawodów do komisji, „Gazeta Prawna. Praca”, 2014, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.praca.gazetaprawna.pl/artykuly/795212,sejm-przeglosowal-trzecia-transza-deregulacji-trafi-do-komisji.html.

nieruchomych);

- muzealnika;
- tłumacza przysięgłego;
- geologią i górnictwem.

Zdecydowana większość zawodów (około 80) ujętych w projekcie trzeciej transzy, do których dostęp ma być ułatwiony, obejmuje profesje z branży wydobywczej i geologicznej, które mają osobno opisane w prawie wymogi. Dotyczy to przede wszystkim zakładów wydobycia węgla kamiennego, brunatnego, metodą odkrywkową i głębinową, zarówno górników strzałowych używających materiałów wybuchowych do wydobywania kopalni, jak i operatorów wiertni, a także osób z dozoru górniczego³⁶⁶.

Deregulacja ma przynieść pozytywne skutki, takie jak:

- ograniczenie biurokracji – uchylenie szeregu państwowych egzaminów czy obowiązkowego wpisu do rejestrów, to zwolnienie wielu etatów w polskich urzędach, które do tej pory tylko tym się zajmowały;
- więcej pracy dla młodych – większa dostępność do atrakcyjnych, ale obecnie zamkniętych profesji;
- spadek cen, wzrost jakości usług – to naturalny efekt większej konkurencji na dotychczas regulowanych, a w niektórych przypadkach nawet zamkniętych rynkach;
- spadek kosztów dla przedsiębiorców – ograniczenie kosztów stałych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, m.in. opłat za obowiązkowe szkolenia, kursy³⁶⁷.

IV transza

W ciągu ostatniego roku Ministerstwo Sprawiedliwości kierowało pracami zmierzającymi do opracowania trzech ustaw ułatwiających dostęp do ponad 240 zawodów regulowanych. Trzecia transza miała być ostatnią regulacją doprowadzającą do zmniejszenia liczby zawodów regulowanych w Polsce. Jednak na stronie Ministerstwa pojawiły się informacje o otwieraniu dostępu do kolejnych zawodów, by zidentyfikować i ograniczyć pozostałe bariery. W tym celu resort sprawiedliwości zorganizował sondażowe konsultacje online. Jest to

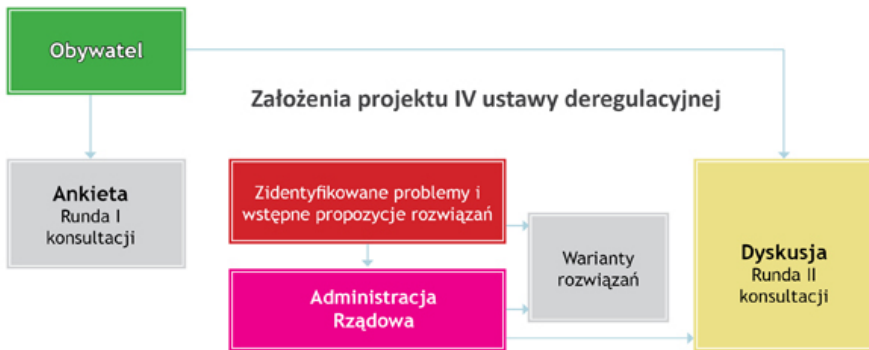
³⁶⁶ *W Sejmie – III transza de regulacyjna*, „Rzeczpospolita. Prawo”, 2014, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.prawo.rp.pl/artukul/1106864.html.

³⁶⁷ *III transza deregulacji przyjęta przez Radę Ministrów*, dz. cyt.

internetowa ankieta, dzięki której obywatele mogą przedstawić swoje zdanie na temat barier zawodowych, propozycje zmian i nowe rozwiązania. Ma się to przyczynić do analizy kolejnych zawodów i opracowaniu optymalnych rozstrzygnięć deregulacyjnych³⁶⁸.

Poniżej przedstawiono założenia czwartej transzy.

Rys. 1. Założenia projektu IV ustawy deregulacyjnej.



Źródło: <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza/>

POŚREDNIK PRACY – CHARAKTERYSTYKA ZAWODU PRZED DEREGULACJĄ

Pośrednik pracy to osoba, która zajmuje się pozyskiwaniem informacji o wolnych miejscach pracy, dystrybucją tych informacji, nawiązywaniem współpracy z podmiotami zatrudniającymi pracowników, doбором kandydatów na wolne miejsca pracy, bieżącym monitorowaniem oraz zbieraniem informacji o lokalnym rynku pracy. W klasyfikacji zawodów i specjalności zawód pośrednika pracy oznaczony jest kodem 333301³⁶⁹. Podstawowym zadaniem pośrednika pracy jest przyjmowanie zgłoszeń od osób bezrobotnych lub chcących zmienić dotychczasowe miejsce pracy oraz danych dotyczących ich kwalifikacji, zainteresowań i rodzaju poszukiwanej pracy. Aby znaleźć ofertę odpowiadającą wymaganiom petenta, przeszukuje dostępne sobie źródła. Osoba zatrudniona w tym charakterze przyjmuje także zgłoszenia od podmiotów, które poszukują pracowników sezonowych lub stałych i przedstawia je petentom, lub umieszcza

³⁶⁸ *IV transza*, Ministerstwo Sprawiedliwości, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza.

³⁶⁹ *Pośrednik pracy*, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.zawodyregulowane.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=138&Itemid=179.

w katalogu biura pośrednictwa pracy, w imieniu którego występuje³⁷⁰.

Do szczegółowych zadań pośrednika pracy należy:

- stałe utrzymywanie i nawiązywanie nowych kontaktów z zakładami pracy zatrudniającymi lub chcącymi zatrudnić pracowników;
- pozyskiwanie informacji o wolnych miejscach pracy, rejestrowanie tych informacji i stałe kontrolowanie stopnia wykorzystania miejsc pracy;
- udzielanie wszystkim zainteresowanym informacji o wolnych miejscach pracy i możliwościach jej podjęcia, a także o możliwościach jej poszukiwania;
- zbieranie informacji o osobach zainteresowanych podjęciem lub zmianą pracy, dotyczących: wykształcenia, kwalifikacji, umiejętności zawodowych tych osób, ograniczeń w ich zatrudnieniu, doświadczenia zawodowego oraz innych informacji, niezbędnych do określenia możliwości ich zatrudnienia i przydatności zawodowej;
- udzielanie informacji o osobach poszukujących pracy, ich kwalifikacjach, umiejętnościach i doświadczeniu zawodowym;
- negocjowanie z podmiotami zatrudniającymi, warunków pracy dla przyszłych pracowników i udzielanie podmiotom zatrudniającym pomocy przy ustalaniu tych warunków;
- dystrybucja wolnych miejsc pracy wśród osób zainteresowanych podjęciem pracy;
- dobór kandydatów na konkretne miejsce pracy zgodnie z ich kwalifikacjami, umiejętnościami i doświadczeniem zawodowym oraz wymaganiami i sugestiami podmiotu zatrudniającego, na podstawie przeprowadzonej każdorazowo analizy celowości i możliwości zatrudnienia danego kandydata na określone miejsce pracy, dokonanej samodzielnie, z udziałem doradcy zawodowego lub innego eksperta;
- udzielanie podmiotom zatrudniającym informacji o możliwościach i formach poszukiwania pracowników;
- pozyskiwanie takich informacji o lokalnym rynku pracy jak: liczba, rodzaje i formy prawne podmiotów zatrudniających, kondycja gospodarcza, finansowa i produkcyjna tych podmiotów, ich potrzeby kadrowe, tendencje zatrudnienia, możliwości podnoszenia lub zmiany kwalifikacji, dynamika rozwoju

³⁷⁰ *Pośrednik pracy*, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.praca.pl/poradniki/lista-stanowisk/human-resources-kadry/posrednik-pracy_pr-1096.html.

lokalnego rynku pracy, zapotrzebowanie na usługi związane z prowadzeniem pośrednictwa pracy, zaplecze kadrowe lokalnego rynku;

- przechowywanie i aktualizowanie informacji o lokalnym rynku pracy i podmiotach zatrudniających;
- przekazywanie informacji dotyczących elementów rynku pracy do komórek analitycznych;
- współpraca z komórkami analitycznymi przy analizowaniu i przewidywaniu zmian na lokalnym rynku pracy;
- po odpowiednim przeszkoleniu - kierowanie pracą kilku pośredników lub całej komórki pośrednictwa pracy;
- pozyskiwanie informacji o wolnych miejscach pracy, dystrybucja tych informacji, nawiązywanie współpracy z podmiotami zatrudniającymi pracowników, dobór kandydatów na wolne miejsca pracy oraz zbieranie informacji o lokalnym rynku pracy³⁷¹.

Obowiązki i stopnie zawodowe pośrednika pracy.

Pośrednik pracy – stażysta

Wykonuje zadania w zakresie pośrednictwa pracy pod nadzorem pośrednika pracy, który posiada licencję zawodową, albo pod nadzorem przełożonego.

Pośrednik pracy

To osoba, która otrzymała licencję zawodową, jeżeli:

- posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie;
- posiada co najmniej średnie wykształcenie;
- wykonywała zadania w zakresie pośrednictwa pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy w publicznych służbach zatrudnienia;
- posiada obywatelstwo polskie lub wykaże się znajomością języka polskiego wystarczającą do wykonywania zadań.

Pośrednik pracy I stopnia

Pośrednik pracy I stopnia, to osoba spełniająca poniższe warunki:

- posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie;

³⁷¹ *Pośrednik pracy*, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.zawodyregulowane.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=138&Itemid=179.

- posiada wyższe wykształcenie;
- posiada obywatelstwo polskie lub wykaże się znajomością języka polskiego wystarczającą do wykonywania zadań;
- posiada co najmniej 24 - miesięczny staż pracy na stanowisku pośrednika pracy w publicznych służbach zatrudnienia.

Pośrednik pracy II stopnia

Pośrednik pracy II stopnia, to osoba spełniająca poniższe warunki:

- posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie;
- posiada tytuł zawodowy magistra lub inny równorzędny;
- ukończyła studia podyplomowe w zakresie pośrednictwa pracy;
- posiada obywatelstwo polskie lub wykaże się znajomością języka polskiego wystarczającą do wykonywania zadań;
- posiada co najmniej 36 - miesięczny staż pracy na stanowisku pośrednika pracy I stopnia w publicznych służbach zatrudnienia.

Wydawano trzy typy licencji:

- licencja zawodowa pośrednika pracy;
- licencja zawodowa pośrednika pracy I stopnia;
- licencja zawodowa pośrednika pracy II stopnia³⁷².

ZMIANY W WYKONYWANIU ZAWODU POŚREDNIK PRACY

Ustawa deregulacyjna z dnia 13 czerwca 2013 r. weszła w życie 23 sierpnia tego samego roku. Zaczęła więc obowiązywać I transza zmian w dostępie do zawodów regulowanych. Całkowite uwolnienie założono wobec pośrednika pracy. W myśl ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów z art. 92 i następnych ustawy o promocji zatrudnienia zniknęła znaczna część zapisów dotyczących pośredników pracy.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* w art. 93 pracy zakładała, iż wojewoda na wniosek zainteresowanej osoby, w drodze decyzji administracyjnej, nadaje licencję zawodową pośrednika pracy określonego stopnia. Ustawa deregulacyjna w art. 20 pkt 7 zniosła przyznawanie licencji. Wraz ze zniesieniem licencji automatycznie

³⁷² *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, (Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001) – tekst ogłoszony.

zostały całkowicie zniesione trójstopniowe zasady awansu: licencja zawodowa pośrednika pracy; licencja zawodowa pośrednika pracy I stopnia oraz licencja zawodowa pośrednika pracy II stopnia.

Art. 92 ustawy *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* zawierał wymagania dotyczące wykształcenia pośrednika pracy odpowiedniego stopnia. Aby zostać pośrednikiem pracy należało posiadać wykształcenie średnie. Pośrednik pracy I stopnia powinien mieć ukończone studia wyższe. Z kolei pośrednik pracy II stopnia- wykształcenie wyższe i studia podyplomowe w zakresie pośrednictwa pracy. Ustawa deregulacyjna zniosła wymogi dotyczące wykształcenia. Zatem, aby dostać pracę jako pośrednik pracy, nie ma już określonych wymagań.

Wyżej wymieniony artykuł zawierał także regulacje dotyczące stopni zawodowych pośredników pracy. Zakładał on, iż zadania w zakresie pośrednictwa pracy realizują: pośrednik pracy – stażysta; pośrednik pracy; pośrednik pracy I stopnia i pośrednik pracy II stopnia. Art.20 pkt 6 ustawy deregulacyjnej zniosł je i został tylko jeden – pośrednik pracy. Wszyscy zatem będą mieć ten sam stopień, bez względu na staż pracy, dotychczasowe szkolenia i zaliczone egzaminy.

Zmieniony art. 92 ustawy *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* zakładał także awanse zawodowe uzależnione od czasu pracy na danym stanowisku. Aby zostać pośrednikiem pracy, należało mieć co najmniej 12 miesięcy doświadczenia w publicznych służbach zatrudnienia. Pośrednik pracy I stopnia musiał posiadać co najmniej 24-miesięczny staż pracy na stanowisku pośrednika pracy w publicznych służbach zatrudnienia. Z kolei pośrednik pracy II stopnia – co najmniej 36-miesięczny staż pracy na stanowisku pośrednika pracy I stopnia w publicznych służbach zatrudnienia.

Bez zmian pozostają zadania pośredników pracy. Zajmują się oni kojarzeniem kandydatów do pracy z potencjalnymi pracodawcami. Pośrednicy pracy znajdują zatrudnienie w państwowych instytucjach, jak urząd pracy lub ochotnicze hufce pracy oraz w prywatnych agencjach zatrudnienia.

Poniższa tabela przedstawia zestawienie zmian w zawodzie pośrednika pracy na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

WYMOGI	PRZED DEREGULACJĄ	PO DEREGULACJI
Egzamin	Przyznawanie licencji - w drodze decyzji administracyjnej, w oparciu o ocenę spełniania wymogów dotyczących stażu pracy i doświadczenia zawodowego w zakresie pośrednictwa pracy oraz poziomu wykształcenia.	zniesione
Licencje	licencja zawodowa pośrednika pracy licencja zawodowa pośrednika pracy I stopnia licencja zawodowa pośrednika pracy II stopnia	zniesione
Wykształcenie	pośrednik pracy – wykształcenie średnie pośrednik pracy I stopnia – wykształcenie wyższe pośrednik pracy II stopnia- wykształcenie wyższe i studia podyplomowe w zakresie pośrednictwa pracy	zniesione
Staż	Pośrednik pracy – co najmniej 12 miesięcy doświadczenia w publicznych służbach zatrudnienia. Pośrednik pracy I stopnia - posiada co najmniej 24 - miesięczny staż pracy na stanowisku pośrednika pracy w publicznych służbach zatrudnienia. Pośrednik pracy II stopnia - posiada co najmniej 36 - miesięczny staż pracy na stanowisku pośrednika pracy I stopnia w publicznych służbach zatrudnienia.	zniesione
Stopnie zawodowe	pośrednik pracy – stażysta pośrednik pracy pośrednik pracy I stopnia pośrednik pracy II stopnia	zniesione
Organ prowadzący	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	bez zmian

Źródło: opracowanie własne.

Ministerstwo Sprawiedliwości, zamieszczając uzasadnienie zmian w zawodzie pośrednika pracy w ustawie *O zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów*, stwierdziło iż: „zmiany wynikają z konieczności usunięcia ograniczeń w dostępie do stanowisk, na których realizowane są zadania z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej w urzędach pracy i w jednostkach Ochotniczych Hufców Pracy oraz ujednoczenia i uproszczenia zapisów w stosunku grup pracowników tych instytucji wskazanych w art. 91 pkt 1-6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy”³⁷³.

Podsumowując należy podkreślić, że w odniesieniu do zawodu pośrednika pracy ustawa deregulacyjna zniosła przede wszystkim takie wymogi jak, licencje, staż pracy, znajomość języków, wykształcenie i stopnie zawodowe. Zniosła zasady awansów zawodowych. Obecnie pośrednikiem pracy może zostać każdy, bez względu na posiadane wykształcenie lub doświadczenie zawo-

³⁷³ *Uzasadnienie projektu ustawy*, dz. cyt., s. 61.

dowe. Przepisy będące gwarantem kompetencji osób przyjmowanych do pracy w tych zawodach w wyniku deregulacji trafiły do kosza. Urzędowi pracy została nadana swoboda w zatrudnianiu pracowników. Szczegółowe wymogi (formalne) określone są w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 września 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych*.

ZAKOŃCZENIE

Ustawa deregulacyjna zlikwidowała wymogi wcześniej obowiązujące kandydatów do pracy w tych zawodach, jak staż pracy, wykształcenie czy znajomość języków obcych. Zniosła także obowiązek uzyskania licencji oraz stopnie zawodowe. Przepisy będące gwarantem kompetencji osób przyjmowanych do pracy w tych zawodach w wyniku deregulacji zostały zniesione. W ten sposób wzmacnia się w urzędach standard zatrudniania ludzi bez kwalifikacji. Dziwi więc fakt, że deregulacja dotyczy grupy pracowników samorządowych, bo podczas prac nad ustawą nikt nie postulował, aby objęto nią sferę publiczną. Prawo powinno określać minimalne wymogi dla kandydatów do pracy we wszystkich urzędach. I w większości z nich ta zasada obowiązuje. Jednakże swoboda wykonywania zawodu dana tylko urzędowi pracy – w tym przypadku pośrednikom pracy – nie jest niczym uzasadniona.

Zmiany deregulacyjne dotyczyły głównie zniesienia licencji zawodowych przyznawanych pośrednikom pracy, nie dotyczyły natomiast prawa do otrzymania dodatku do wynagrodzeń dla pracowników publicznych służb zatrudnienia. Poziom wydatków na dodatki do wynagrodzeń pracowników publicznych służb zatrudnienia przed deregulacją i po jej wprowadzeniu pozostał na niezmiennym poziomie.

Wszelkie opracowania jednoznacznie wskazują, że zwiększanie dostępu do pośrednictwa pracy (ułatwienie dopasowania na rynku) stanowi jedno z najskuteczniejszych narzędzi aktywnych polityk rynku pracy. Szczególnie istotnym wydaje się fakt, że proponowane zmiany mogą doprowadzić do takiego efektu, bez konieczności wzrostu wydatków na narzędzia aktywnych polityk rynku pracy.

Deregulacja zawodów miała na celu zniesienie wielu niepotrzebnych wy-

mogów i ułatwić podejmowanie pracy na wielu stanowiskach. Wartość i przydatność w danym zawodzie ma oceniać rynek, na zasadzie – jeżeli pracownik nie spełnia oczekiwań pracodawcy, szybko może tę pracę stracić. Zniesienie zbędnych wymagań to ruch w dobrym kierunku, ale należy pamiętać, że nie da się z urzędu znieść tego, czy ktoś posiada odpowiednią wiedzę i predyspozycję do wykonywania określonego zawodu. Podsumowując można powiedzieć, że proponowane zmiany mogą doprowadzić do wzrostu zatrudnienia w deregulowanych zawodach (kluczową jego determinantą będą jednakże ewentualne zmiany w organizacji Powiatowych Urzędów Pracy). Należy mieć jednak nadzieje, że wprowadzone zmiany nie wpłyną na jakość świadczonych usług.

Zmiany w ustawach deregulacyjnych stanowią jedynie wprowadzenie poprawek do już istniejącego systemu regulacji. Z różnych przyczyn w reformie nie dokonano próby zmian głębszych, systemowych polegających np. na uchynieniu konkretnych ustaw i zastąpieniu ich nowymi, okrojonymi wersjami. Zamiast tego posłużono się ewolucyjną metodą nowelizowania wybranych przepisów, stosując swoisty kompromis między całkowitą rewolucją, a wprowadzaniem zmian jedynie „kosmetycznych”.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Wiśniewski Z., *Deregulacja rynku pracy: wybrane rozwiązania europejskie*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań – Wrocław 2001.
- Włodarczyk M., *Pośrednictwo pracy: studium prawnospołeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz.483).
- *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 2007 roku w sprawie ustawy o zmianie ustawy o rzemiośle*, Druk nr 1714, [www.orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruk/1714/\\$file/1714.pdf](http://www.orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruk/1714/$file/1714.pdf).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001) – tekst ogłoszony.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. *O zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (Dz. U. 2013 poz. 829).

Inne źródła

- B.W., *Deregulacja zawodów – druga transza już obowiązuje*, tekst artykułu dostępny na stronie

- internetowej: www.prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/arttykul/ deregulacja;zawodow;-;druga;transza;juz;obowiazuje,85,0,1598293.html.
- *IV transza*, Ministerstwo Sprawiedliwości, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza.
 - *Historia deregulacji – przypomnienie*, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.wolneprzewodnictwo.blog.pl/2012/01/28/historia-deregulacji-przypomnienie.
 - Kryg G., *Deregulacja zawodów: rewolucja czy ewolucja?*, Instytut Misesa, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.mises.pl/wp-content/uploads/2014/05/Kryg_Deregulacja-zawodow-rewolucja-czy-ewolucja.pdf
 - *Pośrednik pracy*, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.praca.pl/poradniki/lista-stanowisk/human-resources-kadry/posrednik-pracy_pr-1096.html.
 - *Pośrednik pracy*, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.zawodyregulowane.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=138&Itemid=179.
 - *Sejm za III transzą deregulacji. 101 zawodów do komisji*, „Gazeta Prawna. Praca”, 2014, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.praca.gazetaprawna.pl/arttykuly/795212,sejm-przeglosowal-trzecia-transza-deregulacji-trafi-do-komisji.html.
 - Skibińska E., *Zawód regulowany*, „Czasopisma C.H.Beck”, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.czasopisma.beck.pl/nc/aktualnosc/zawod-regulowany.
 - *III transza*, Ministerstwo Sprawiedliwości, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iii-transza.
 - *III transza deregulacji przyjęta przez Radę Ministrów*, Ministerstwo Sprawiedliwości, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,5854,iii-transza-deregulacji-przyjeta-przez-rade.html.
 - *Uzasadnienie projektu ustawy*, Ministerstwo Sprawiedliwości, s. 1, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza.
 - *W Sejmie – III transza de regulacyjna*, „Rzeczpospolita. Prawo”, 2014, tekst artykułu dostępny na stronie internetowej: www.prawo.rp.pl/arttykul/1106864.html.

DEREGULACJA ZAWODU POŚREDNIK W OBROTCIE NIERUCHOMOŚCIAMI SZANSE I ZAGROŻENIA

Deregulation of the profession of real estate agent. Opportunities and threats

Inez Łączkowska
Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni
Stowarzyszenie Pomorskie Pośredników w Obrocie Nieruchomościami

This article focuses on the problem of a real estate agency after the deregulation of the profession of real estate agent. With the amendment of the law on real estate from January 1, 2014, a real estate agent as legally protected profession has ceased to exist. The author tries to present the opportunities and risks that entails from the removal from the law on real estate almost all provisions regulating access to the profession of real estate agent. Lack of reliable knowledge supported by practice, professional license and requirement of training in conducted activity, may cause a loss of confidence in relation to the persons involved in real estate business and expose the client to irreparable losses. Agent profession is constantly evolving and the agent is no longer a person who pairs of the two parties of the transaction, at the present time there are less and less uncomplicated transactions. Among his tasks agent must first of all help the client in going through the legal complexities and entrench the purchase of property without legal flaws. As more and more properties on the real estate market are sold with mortgage, bailiff proceedings, and even errors in the documents, it is in these cases where professionalism and knowledge of real estate specialist may be necessary.

Keywords: deregulation, real estate agency, professional license

Omawiając deregulację zawodu pośrednika, należałoby na początku wyjaśnić, co kryje się pod pojęciem deregulacji. Zgodnie z definicją zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 6 marca 2012 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, deregulacja³⁷⁴ oznacza redukcję ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać

³⁷⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 6 marca 2012 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, treść uzasadnienia dostępna na stronie internetowej: <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza/> s. 5.

dany zawód, przy zgodzie co do pozostawienia go w katalogu zawodów regulowanych. Strategia ta dotyczy w szczególności zawodów zaufania publicznego. Prawodawca optymalizuje wtedy stosowane regulacje, kierując się rachunkiem kosztów generowanych przez konkretne rozwiązania i korzyści wynikających z ograniczenia asymetrii informacji na rynku. Deregulacja (a więc redukcja kosztów w rozumieniu ekonomicznym) może obejmować różne obszary ograniczeń, np.: zmniejszenie kosztów finansowych nabycia uprawnień do wykonywania danego zawodu, skrócenie ścieżki uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu, czy też zwiększenia prawdopodobieństwa uzyskania uprawnień do wykonywania danego zawodu np. poprzez ujednoczenie stosownych egzaminów³⁷⁵.

Pierwsza transza deregulacji zawodów weszła w życie 23 czerwca 2013 roku³⁷⁶ i dotyczyła 51 profesji. Całkowite uwolnienie zawodu ustawa wprowadziła tylko wobec zarządcy nieruchomości, pośrednika w obrocie nieruchomościami, pośrednika pracy, doradcy zawodowego, bibliotekarza dyplomowanego, przewodnika miejskiego.

Poszukując uzasadnienia proponowanych zmian w zawodzie pośrednika w obrocie nieruchomościami, konieczne jest ponowne przywołanie uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 6 marca 2012 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, w którym wskazano że zmiany mają na celu ułatwienie dostępu do zawodu pośrednika, a co za tym idzie do zwiększenie liczby osób wykonujących te zawody. Uznano, iż regulacje dostępu do wymienionych zawodów chronią dobro ekonomiczne, które może być zabezpieczone przez prawo cywilne i ubezpieczenia. Stwierdzono także, iż obecny poziom wymogów, z punktu widzenia założeń twórców projektu, jest nadmierny, a zmiany wpłyną pozytywnie na konkurencyjność w przedmiotowym sektorze pracy i spowodują spadek cen oferowanych usług oraz zwiększą

³⁷⁵ Projekt Ministerstwa Sprawiedliwości ustawy z dnia 06.03.2012 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów; treść dostępny na stronie: <http://www.lszn.pl/doPobrania/projekt-ustawy-o-zmianie.pdf>

³⁷⁶ W dniu 23 lipca 2013 r. w Dzienniku Ustaw pod poz. 829 została opublikowana ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów. Zgodnie z brzmieniem art. 50 ustawy, wchodzi ona w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, tj. 23 sierpnia 2013 r. z wyjątkiem art. 1 (ustawa – Kodeks wykroczeń), art. 5 (ustawa o Straży Granicznej), art. 8 (ustawa o gospodarce nieruchomościami), art. 9 (ustawa o ochronie osób i mienia), art. 10 (ustawa o usługach turystycznych), art. 13 (ustawa o broni i amunicji), art. 15 (ustawa o usługach detektywistycznych), art. 16 (ustawa o transporcie drogowym), art. 17 (ustawa – Prawo lotnicze), art. 24 (ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych) oraz przepisów przejściowych do ww. ustaw zawartych w art. 28 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 2 i 3, art. 36-42 oraz art. 49 ust. 3, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

dostępność do tego rodzaju usług³⁷⁷. Projektodawca, choć nie mógł zgodzić się z tą oceną, uznał, że występuje znacząca bariera dostępu do zawodu pośrednika obrotu nieruchomościami, i że nie jest konieczne weryfikowanie zdolności posługiwania się specjalistyczną wiedzą.

Projekt zmian w zakresie zawodu pośrednika przewidywał likwidację licencji pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zniesienie wymogów kierunkowego wykształcenia, studiów podyplomowych i praktyki zawodowej w zakresie pośrednictwa nieruchomości. Zamiast licencji projekt zakładał wprowadzenie spisu rejestrowego, a jedynymi koniecznymi warunkami takiego wpisu miała być pełna zdolność do czynności prawnych i niekaralność za ściśle określony katalog przestępstw³⁷⁸. Wymóg niekaralności uznano za element konieczny dla utrzymania podstawy odmowy wpisu dla osób karanych. W obecnej ustawie nie znalazł się jednak żaden z wyżej proponowanych zapisów, usunięcie licencji spowodowało lukę, która w obecnym prawie umożliwia dostęp do zawodu wszystkim osobom bez względu na wykształcenia, praktykę oraz karalność. Zlikwidowano odpowiedzialność zawodową pośredników, inną niż sądowa.

Znowelizowana ustawa o gospodarce nieruchomościami nie precyzuje czynności należących do zakresu działalności pośrednika, obecnie czynności te podlegają jedynie negocjacom pomiędzy pośrednikiem a klientem. Nie zostały wskazane również żadne *essentialia negotii* określające typ czynności cywilnoprawnej i charakter wynikającego z niej stosunku prawnego. Obecna ustawa utrzymała w mocy jedynie zapis dotyczący obowiązkowej formy pisemnej dla umów pośrednictwa i nałożyła na pośrednika obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z pośrednictwem w obrocie nieruchomościami. Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej jest również wymagane, jeżeli pośrednik w obrocie nieruchomościami wykonuje czynności przy pomocy innych osób działających pod jego nadzorem, podlega on również ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone działaniem tych osób. Ustawa nie wprowadza natomiast obowiązku

³⁷⁷ Uzasadnienie.... op. cit., s. 6

³⁷⁸ Katalog przestępstw obejmuje: przestępstwo przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, przestępstwo przeciwko mieniu, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu, przestępstwo przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub przestępstwo skarbowe.

zamieszczania takiej informacji w umowie pośrednictwa. Przed deregulacją w art. 180 ust. 1³⁷⁹ ustawy o gospodarce nieruchomościami zdefiniowano pośrednictwo w obrocie nieruchomościami jako zawodowe wykonywanie czynności zmierzające do zawarcia przez inne osoby umowy: nabycia lub zbycia praw do nieruchomości, nabycia lub zbycia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego lub prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, najmu lub dzierżawy nieruchomości albo ich części, oraz innych umów mających za przedmiot prawa do nieruchomości lub ich części. Ponadto pośrednik mógł również sporządzać ekspertyzy i opracowania, a także świadczyć usługi doradcze w zakresie rynku nieruchomości. Pośrednik mógł wykonywać czynności należące do zakresu jego obowiązków osobiście lub za pomocą innych osób działających pod jego nadzorem, ponosząc za nich odpowiedzialność zawodową. Podejmowane czynności, w myśl ustawy, powinny być wykonywane z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz z zasadami etyki zawodowej. Pośrednik był także zobowiązany do kierowania się zasadą ochrony interesu osób, na których rzecz wykonuje czynności. Przed deregulacją zakres czynności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami określała umowa pośrednictwa, która wymagała formy pisemnej pod rygorem nieważności. W ustawie wskazywano także, co powinna zawierać taka umowa, a mianowicie: dane pośrednika w obrocie nieruchomościami odpowiedzialnego zawodowo za jej wykonanie, numer jego licencji zawodowej i oświadczenie o posiadanym ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

W związku z deregulacją zlikwidowana została odpowiedzialność zawodowa związana z podejmowaniem błędnych decyzji. Dotychczas wobec pośrednika i zarządcy można było orzec kary dyscyplinarne w postaci np. zawieszenia czy też pozbawienia licencji. Od 1 stycznia 2014 roku przedstawiciele tych grup zawodowych odpowiadają jedynie przed sądem powszechnym.

Należałoby się dogłębnie zastanowić, czy obniżenie standardów, a co za tym idzie wykluczenie tak ważnego dla tego zawodu aspektu, jakim jest do-

³⁷⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603), art. 180 ust. 1 (uchylony), treść ustawy dostępna na stronie: https://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/AktyPrawne/Documents/ustawa_gospodarka_nieruchomosciami_190111.pdf

świadczenie i wykształcenie, może korzystnie wpłynąć na obsługę potencjalnych klientów. Brak rzetelnej wiedzy popartej praktyką, licencją zawodową oraz wymogami doksztalcenia się w zakresie prowadzonej działalności może powodować spadek zaufania w stosunku do osób zajmujących się obrotem nieruchomościami. Zamiarem ustawodawcy było ułatwienie dostępu do zawodu, jakim jest pośrednictwo w obrocie nieruchomościami, jednak, czy aby na pewno wykreślenie zapisów dotyczących między innymi kierunkowego wykształcenia daje pewność, iż wraz z otwarciem zawodu wzrośnie profesjonalizm i rzetelność świadczonych usług.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami, która w obecnym kształcie prawie całkowicie została pozbawiona przepisów dotyczących zawodu pośrednika³⁸⁰, przed deregulacją stanowiła, iż pośrednikiem była osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową nadawaną przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. W ramach wymagań sprzed deregulacji, każda osoba chcąca uzyskać prawo do wykonywania zawodu pośrednika powinna ukończyć studia wyższe (I lub II stopnia) oraz ukończyć studia podyplomowe w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami lub alternatywnie studia wyższe, które w swoim programie obejmowały minimalne wymogi programowe dla studiów podyplomowych w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Dodatkowo osoba ubiegająca się o nadanie licencji pośrednika była zobowiązana do odbycia co najmniej 6-miesięcznej i nie krótszej niż 200 godzin praktyki zawodowej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, w ramach której kandydat na pośrednika miał obowiązek zapoznania się z formami organizacyjno-prawnymi, w jakich pośrednik może prowadzić działalność zawodową pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz organizację i metody pracy takich podmiotów. Do poddawanych ocenie zadań kandydata na pośrednika należało również przygotowanie projektu umowy pośrednictwa, badanie dokumentacji wybranych nieruchomości ze wskazaniem cech, jakie mogą mieć wpływ na cenę zbycia, uczestniczenie w oględzinach nieruchomości i sporządzenie opisu wraz z pozyskaniem niezbędnych informacji o nieruchomości, przygotowanie i prezentacja nieruchomości. Dokumentami potwierdzającymi odbycie praktyki zawodowej był wypełniony przez kandydata dziennik praktyki zawodowej

³⁸⁰ Ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518), treść aktu dostępna na stronie internetowej: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140000518>

podpisany przez prowadzącego praktykę zawodową oraz organizatora praktyki, oraz samodzielnie sporządzony przez kandydata opis transakcji, o którym mowa w § 5 ust. 2 pkt 2 *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 15 lutego 2008 r. w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych* (Dz. U. Nr 31, poz. 189, z późn. zm.) potwierdzony przez organizatora praktyki zawodowej.

W jednym z wywiadów prezydent Polskiej Federacji Nieruchomości, Leszek Hardek, bardzo trafnie wskazał, że przy pomocy deregulacji państwo chce zrzucić z siebie odpowiedzialność za ochronę majątku obywateli. Odnosząc się do rządowych propozycji, brak kierunkowego wykształcenia oraz błędy, na jakie może narazić klienta niedouczony pośrednik, według oceny prezydenta PRFN, mogą kosztować społeczeństwo bardzo dużo. „Rynek nieruchomości jest bardzo istotny dla każdej gospodarki narodowej i państwo powinno zadbać o to, żeby osoby obsługujące ten rynek posiadały odpowiednie kwalifikacje. Mówi się, że praktyka nas najlepiej uczy. Tylko, dlaczego te osoby mają praktykować na klientach”³⁸¹.

Mylne jest twierdzenie, iż praca pośrednika opiera się wyłącznie na podpisywaniu umowy pośrednictwa i prezentacji nieruchomości. Zawód pośrednika cały czas ewoluuje i pośrednik nie jest już osobą, która tylko kojarzy dwie strony transakcji, w obecnym czasie coraz mniej jest transakcji nieskomplikowanych, polegających wyłącznie na przyjęciu nieruchomości, sprawdzeniu dokumentacji, znalezieniu osoby zainteresowanej zakupem i doprowadzeniu transakcji do skutku. Do zadań pośrednika należy przede wszystkim pomaganie klientowi w przejściu przez zawiłości prawne, jakie może nieść ze sobą nabycie lub zbycie nieruchomości. Coraz częściej na rynek sprzedaży trafiają nieruchomości z obciążeniem hipotecznym, postępowaniami komorniczymi, a nawet błędami w dokumentach. Oznacza to, iż pośrednik przed samą sprzedażą nieruchomości musi wykazać się obszerną wiedzą, często wykraczającą poza wiedzę dotyczącą samego obrotu nieruchomościami, związaną na przykład z możliwością sprzedaży nieruchomości objętej wadami. To właśnie na pośredniku ciąży obowiązek uporządkowania stanu prawnego nieruchomości, by strona kupująca była zabezpieczona przed ewentualnymi niekorzystnymi skutkami nabycia takiej nieruchomości. Ważne jest, aby pośrednik posiadał in-

³⁸¹ <http://www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/posrednicy-i-zarzadcy-nieruchomosci-nie-godza-sie-na-deregulacje-dostepu-do-ich-zawodow?refererPlid=2285061>

tuicję, która pomoże mu w dotarciu do informacji często zatajanych. Nie każdy bowiem sprzedający jest w pełni szczerzy i nie każdy kupujący ma do końca świadomość swoich możliwości finansowych, np. w przypadku zaciągania kredytów hipotecznych. Niekiedy nieszczerłość jest wynikiem wstydu lub niewiedzy, jednak zdarzają się osoby, które z zamiarem oszustwa zatajają informacje ważne dla przeprowadzenia transakcji.

W jednym z wywiadów prezes SPPON, Małgorzata Janucewicz, wskazała, iż praca pośrednika, to nie jest zawód dla osób chcących łatwo i szybko zarobić. Profesjonalizm, kompetencje oraz rzetelność zawodowa to cechy, jakimi powinien wykazywać się każdy, kto wykonuje zawód pośrednika. Jeszcze przed deregulacją zakres usług pośredników i ich jakość mocno się różniły. Na rynku obok profesjonalnych, wykształconych i kompetentnych pośredników, czarny PR wykonywali tzw. „pokazywacze” i osoby handlujące adresami, którzy poza prezentacją nieruchomości lub wskazaniem adresu, nie wykazywali się żadną pomocą. Ci pseudopośrednicy wyrządzali i wyrządzać będą wielką szkodę, nie gwarantując renomy, stworzenia dobrego rynku, ani zaufania do zawodu pośrednika³⁸².

Konkludując, otwarcie zawodu pośrednika polegające na wykreśleniu przez ustawodawcę przepisów dotyczących kompetencji i wykształcenia kandydata na pośrednika może mieć dla klienta bardzo przykre skutki. Zaznaczyć należy, iż pośrednik wykonuje czynności w obrocie nieruchomościami o bardzo wysokiej wartości, bardzo często nieruchomości czy środki pieniężne – jak w przypadku kupujących – stanowią dobytek całego życia. Trzeba by się zastanowić, czy naprawdę wiedza i profesjonalizm stanowią przeszkodę w dostępie do zawodu pośrednika, i czy klient, oddając swój majątek osobie nieposiadającej specjalistycznej wiedzy, nie zostanie narażony na straty.

³⁸² Artur Osak, Małgorzata Janucewicz: *pośrednik to nie zawód dla osób poszukujących łatwego zarobku*, treść wywiadu dostępna na stronie: <http://www.polskatimes.pl/artukul/3545829,malgorzata-janucewicz-posrednik-to-nie-zawod-dla-osob-poszukujacych-latwego-zarobku,id,t.html> 2014-08-20

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, (Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, (Dz.U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, (Dz.U. 2013 poz. 829).

Strony internetowe

- <http://www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/posrednicy-i-zarzadcy-nieruchomosci-nie-godz-sie-na-deregulacje-dostepu-do-ich-zawodow?refererPlid=2285061>
- <http://www.lszn.pl/doPobrania/projekt-ustawy-o-zmianie.pdf>
- <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza/>
- <http://www.polskatimes.pl/artykul/3545829,malgorzata-januciewicz-posrednik-to-nie-zawod-dla-osob-poszukujacych-latwego-zarobku,id,t.html> 2014-08-20

DEREGULACJA ZAWODU NA PRZYKŁADZIE PRZEWODNIKA TURYSTYCZNEGO GÓRSKIEGO, PRZEWODNIKA TURYSTYCZNEGO MIEJSKIEGO, PRZEWODNIKA TURYSTYCZNEGO TERENOWEGO I PILOTA WYCIECZEK

Deregulation of the examples of occupations mountain tourist guide, tourist guide urban and off-road travel guide and tour guide

Daniel Pruchniewski, Krystyna Joanna Świdzińska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Changes in the occupation of mountain guide, urban guide or pilot outing are very important thing. Attach Poland in the Schengen area make possible free travelling. But it necessary to remember that we should feel safely both when we visit a town and high summit. It is necessary to uniformity questions regarding execution occupation guide. Some things never change for example it is a very important to be a honest, conscientious, precise during the guide profession. It is a very important to have a biggish expertise about area where tourist stay. The guide should be able to tell in a interesting way. Above all should remember about security tourist.

Keywords: guide, mountains, tourist, changes, profession

Deregulacja jest łacińskim pojęciem oznaczającym zmniejszenie oddziaływania państwa na ekonomiczną sferę kraju. Może charakteryzować się między innymi brakiem ingerencji w ustalanie cen i jakości dóbr oraz usług, znoszeniem regulacji prawnych na poziomie pracownik – pracodawca, znoszeniem albo obniżaniem płacy minimalnej³⁸³. Od 2012 roku w Polsce sejm podejmuje działania nad deregulacją dostępu do niektórych zawodów³⁸⁴. Deregulacja dotyczy zawodów z różnych dziedzin: prawa, pośrednictwa pracy, górnictwa, geodezji, ochrony, sportu, bibliotekarstwa, nieruchomości, transportu, żeglugi. Nie mogło przy tym zabraknąć kwestii odnoszących się do turystyki. Zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen, które umożliwiło ludziom swobodne przemieszczanie się po wielu zakątkach Europy. Co za

³⁸³ *Deregulacja*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/deregulacja;3891915.html>, [dostęp: 27.10.2014].

³⁸⁴ *Kiedy deregulacja zawodów?*, <http://www.sprawdzprace.pl/artykuly/o-rynku-pracy/kiedy-deregulacja-zawodow-pelna-lista-zawodow,10/>, [dostęp: 27.10.2014].

tym idzie, konieczne stało się uregulowanie, czy raczej ujednoczenie kwestii uprawnień do wykonywania takich zawodów jak: przewodnik turystyczny górski, przewodnik turystyczny miejski, przewodnik turystyczny terenowy oraz międzynarodowy przewodnik wysokogórski.

Zgodnie z *Ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych* przewodnikiem turystycznym jest osoba, która zawodowo oprowadza turystów lub odwiedzających po wybranych obszarach, miejscowościach i obiektach, udziela o nich fachowych informacji oraz sprawuje nad turystami lub odwiedzającymi opiekę w zakresie wynikającym z umowy³⁸⁵. Rozdział czwarty został poświęcony przewodnikom turystycznym i pilotom wycieczek.

Według ustawy, aby zostać przewodnikiem turystycznym należy spełnić szereg wymagań. Są to między innymi odpowiedni wiek (18 lat), wykształcenie minimum średnie, zaświadczenie wydane przez lekarza medycyny pracy o stanie zdrowia umożliwiającym wykonywanie tego zawodu, dodatkowo nie można być karanym za przestępstwa umyślne, ani za inne popełnione w związku z wykonywaniem zawodu przewodnika. Poza tym wymagane jest szkolenie teoretyczne i praktyczne, a także zdany egzamin na przewodnika turystycznego³⁸⁶.

Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 roku w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek określa między innymi: programy szkolenia kandydatów, warunki, jakim powinien odpowiadać wniosek o nadanie uprawnień, warunki uzyskiwania poszczególnych klas przewodnickich, miasta i obszary, na których organizatorzy turystyki mają obowiązek zapewnienia opieki przewodnika, wykaz miast, w których wykonywanie zadań przewodnika wymaga posiadania uprawnień przewodnika miejskiego³⁸⁷.

Zgodnie z prawem, które obowiązywało do tej pory, przyszły przewodnik górski (oznaczony kodem 511302) musiał odbyć szkolenie ogólne dla przewodników turystycznych, szkolenie specjalistyczne dla kandydatów na przewodników (podział na przewodników górskich, miejskich, terenowych). Kolejnym wymogiem było zdanie egzaminu kwalifikacyjnego, którego część teoretyczna (pisemna) polegała na teście składającym się z 30 pytań oraz części ustnej pole-

³⁸⁵ *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych*, Dz. U. 1997 nr 133 poz. 884, art. 7a.

³⁸⁶ *Opis - Przewodnik turystyczny*, www.zawodyregulowane.pl, [dostęp: 08.08.2014].

³⁸⁷ *Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 roku w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, Dz. U. 2011 nr 60 poz. 302, §1.

gającej na odpowiedzi na 3 pytania i części praktycznej w wymiarze 1 dzień dla przewodników miejskich i terenowych, dla przewodników górskich 2 dni. Następnie należało złożyć wniosek do marszałka województwa o nadanie uprawnień przewodnika oraz identyfikatora. Po otrzymaniu uprawnień, należało zdać egzamin z języka obcego, a także brać udział w szkoleniach uzupełniających, aby zdobyć uprawnienia na wyższe klasy. Przewodnik turystyczny pełni szereg zadań polegających na: oprowadzaniu turystów, udzielaniu aktualnych informacji o kraju, miejscowości czy obiekcie, po którym oprowadza zwiedzających, powinien także sprawować opiekę nad turystami (w zakresie określonym w umowie), a w przypadku oprowadzania zainteresowanych po górach powinien wykazywać troskę o ich bezpieczeństwo, zwłaszcza podczas wyjść, które wymagają odpowiednich technik i sprzętu³⁸⁸. Poszczególni przewodnicy różnią się obszarami, po których oprowadzają turystów, wśród nich wyróżnia

³⁸⁸ *Opis- Przewodnik turystyczny*, www.zawodyregulowane.pl, [dostęp: 08.08.2014].

się rejon beskidzki³⁸⁹, tatrzański³⁹⁰, sudecki³⁹¹.

W załączniku numer 3 zawarta jest część szczegółowa szkolenia dla przewodników beskidzkich (przewodników górskich klasy III), w której znajdują się następujące przedmioty: historia Beskidów na tle historii Polski, środowisko przyrodnicze Beskidów i jego ochrona, kultura i sztuka Beskidów, etnografia i kultura ludowa, topografia i geologia Beskidów, komunikacja i zagospodarowanie turystyczne Beskidów, metodyka i technika prowadzenia wycieczek, zasady bezpieczeństwa na wycieczkach oraz szkolenie praktyczne³⁹². Załącznik numer 4 zawiera wykaz przedmiotów dla przewodników sudeckich klasy III: historia Sudetów na tle historii Polski, Czech, Niemiec, środowisko przyrodnicze Sudetów i jego ochrona, kultura i sztuka Sudetów, etnografia i kultura ludowa, topografia i geologia Sudetów, komunikacja i zagospodarowanie tu-

³⁸⁹ Obszar Beskidów obejmuje: Beskid Śląski, Beskid Żywiecki, Kotlinę Żywiecką, Pasma Babiogórskie, Działy Orawskie, Beskid Orawsko--Podhalański, Kotlinę Orawsko-Nowotarską, Beskid Mały, Beskid Makowski, Kotlinę Rabczańską, Beskid Wyspowy, Gorce, Beskid Sądecki, Kotlinę Sądecką, Beskid Niski, Pieniny, Pogórze Spisko-Gubałowskie, Rów Podtatrzański wraz z położonymi na północ od nich Pogórzami: Śląskim, Wielickim, Wiśnickim, Rożnowskim, Ciężkowickim, Strzyżowskim, Dynowskim, Przemyskim, Jasielskim i Bukowskim, Obniżeniem Gorlickim oraz Kotliną Jasielsko-Krośnieńską, Górą Sanocko-Turczańskimi, Bieszczadami Zachodnimi, a także częścią Płaskowyżu Hyrowskiego. Południową granicę obszarów uprawnień stanowi linia kolejowa: granica państwa—Zebrzydowice—Czechowice-Dziedzice—Oświęcim—Kraków—Tarnów—Przemysł—Medyka—granica państwa; wschodnią: granica państwa; zachodnią: granica państwa; południową: granica państwa oraz granica Tatrzańskiego Parku Narodowego. Obszar uprawnień obejmuje miasta, w tym leżące na granicy uprawnień: Oświęcim, Zator, Wieliczkę, Bochnię, Brzesko, Tarnów, Dębicę, Rzeszów, Łańcut, Przeworsk, Jarosław i Przemysł, *Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 roku w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, § 13.1.

³⁹⁰ Obszar Tatr obejmuje: obszar Tatr Zachodnich i Tatr Wschodnich oraz obszar Podtatrza obejmującego: Pogórze Spisko-Gubałowskie, Rów Podtatrzański, Kotlinę Orawsko-Nowotarską i Pieniny, ograniczony doliną rzeki Orawy, linią łączącą Przełęcz Spytkowską, Chabówkę i Przełęcz Sieniawską, doliną rzeki Lepietnicy do jej ujścia do Czarnego Dunajca i dalej do Dunajca, doliną rzeki Dunajec, przełęczą Krośnicką, rzeką Krośnicą do jej ujścia do Dunajca, rzeką Dunajec do ujścia rzeki Grajcarek, rzeką Grajcarek, potokiem Biała Woda, przełęczą Rozdziele. Obszar uprawnień obejmuje także drogę Jabłonka—Zubrzyca Górna (do Orawskiego Parku Etnograficznego), *Ibidem*, § 13.2.

³⁹¹ Obszar Sudetów obejmuje: Karconosze, Góry i Pogórze Izerskie, Obniżenie Żytawsko--Zgorzeleckie, Góry i Pogórze Kaczawskie, Rudawy Janowickie oraz Kotlinę Jeleniogórską, Bramę Lubawską, Góry Kamienne, Góry i Pogórze Wałbrzyskie, Góry Sowie, Góry Bardzkie, Góry Stołowe, Obniżenie Nowej Rudy, Obniżenie Ścinawki, Pogórze Orlickie, Góry Bystrzyckie, Góry Orlickie, Masyw Śnieżnika, Góry Złote, Góry Opawskie i Kotlinę Kłodzką, wraz z położonymi na północ od nich Wzgórzami Strzegomskimi, Obniżeniem Podsudeckim, Równiną Świdnicką, Wzgórzami Niemczańsko-Strzezińskimi, Masywem Ślęży, Przedgórzem Paczkowskim i Obniżeniem Otmuchowskim. Obszar uprawnień obejmuje teren położony na południe i południowy zachód od drogi Jędrzychowice—Bolesławiec (droga nr 94)—Złotoryja—Jawor (droga nr 363)—Strzegom (droga nr 374)—Świdnica (droga nr 382)—Tworzycanów (droga nr 35)—Sobotka—Jordanów Śl. (drogi lokalne)—Łagiewniki (droga nr 8)—Strzelin (droga nr 39)—Sarby—Szklary—Karłowice Wielkie—Otmuchów (drogi lokalne)—Nysa (droga nr 46)—Prudnik—Trzebina (droga nr 41). Na odcinku Trzebina—Jędrzychowice granicę obszaru uprawnień stanowi granica państwa. Obszar uprawnień obejmuje następujące miejscowości położone na granicy obszaru: Bolesławiec, Złotoryję, Jawor, Strzegom, Strzegom, Świdnicę, Sobotkę, Łagiewniki, Strzelin, Otmuchów, Nysę, Prudnik, *Ibidem*, § 13.3.

³⁹² Załącznik nr 3 do *Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.*

rystyczne Sudetów, metodyka i technika prowadzenia wycieczek, zasady bezpieczeństwa na wycieczkach oraz szkolenie praktyczne³⁹³. Dla przewodników tatrzańskich III klasy wymieniono następujące przedmioty: topografia Tatr i zagospodarowanie turystyczne, topografia Podtatrza i Pienin oraz zagospodarowanie turystyczne, tereny przyległe do Podtatrza, środowisko przyrodnicze Tatr, Podtatrza i Pienin oraz jego ochrona, historia Podtatrza, poznawanie Tatr i działalność człowieka w Tatrach, kultura i sztuka Podtatrza, etnografia i kultura ludowa, piśmiennictwo i literatura tatrzańska, zasady taternictwa letniego i zimowego, bezpieczeństwo wycieczki i klienta w trudnym terenie górskim, zasady narciarstwa, niebezpieczeństwa gór w warunkach tatrzańskich, pierwsza pomoc, podstawy ratownictwa i autoratownictwa, metodyka przewodnictwa i etyka zawodowa, trasy dojazdowe w Tatrach, zajęcia praktyczne i terenowe³⁹⁴.

W przypadku przewodników górskich dla określonych obszarów górskich należało spełnić następujące warunki: ukończyć 18 lat, posiadać wykształcenie średnie, posiadać stan zdrowia umożliwiający wykonywanie zawodu, odbyć zarówno szkolenie teoretyczne jak i praktyczne, zdać egzamin na przewodnika, a także odbyć szkolenie na przewodnika górskiego i zdobyć uprawnienia klasy trzeciej. Z kolei, aby zdobyć uprawnienia tego ostatniego kandydat powinien wykazywać się umiejętnościami i wiedzą niezbędną do prowadzenia wycieczek w warunkach letnich i zimowych po szlakach i drogach dopuszczonych do ruchu turystycznego, a także do prowadzenia wycieczek autokarowych na określonym obszarze górskim. W odróżnieniu od przewodnika klasy trzeciej, przewodnik klasy drugiej powinien wykazać się umiejętnościami i wiedzą w zakresie prowadzenia wycieczek górskich pieszych w warunkach letnich (wszystkimi znakowanymi szlakami na określonym obszarze górskim) i warunkach zimowych (na szlakach określonych w programach szkolenia). Oprócz tego powinien posiadać minimum dwuletni staż przewodnika górskiego klasy trzeciej, prowadzić wycieczki co najmniej przez 30 dni (przewodnik tatrzański przez 90 dni). Powinien wykazywać się wiadomościami i umiejętnościami z przedmiotów określonych w programie szkolenia uzupełniającego na klasę drugą, a także złożyć oświadczenie o wykazie przejść (obejmuje przejścia skalne wielowyciągowe, przejścia lodowe, skalno-lodowe, przejścia narciarskie). Zgodnie z prawem, przewodnik klasy drugiej po spełnieniu określonych warunków mógł

³⁹³ Załącznik nr 4 do Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.

³⁹⁴ Załącznik nr 5 do Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.

ubiegać się o nadanie mu uprawnień przewodnika górskiego klasy pierwszej. Powinien posiadać wiadomości określone w programie szkolenia, które były niezbędne do prowadzenia wycieczek górskich pieszych w warunkach letnich (wszystkimi szlakami znakowanymi na danym obszarze górskim) i w warunkach zimowych (po szlakach określonych w programie szkolenia) oraz prowadzić wycieczki autokarowe na obszarze uprawnień. Dodatkowo powinien posiadać minimum trzyletni staż jako przewodnik górski klasy drugiej. Przewodnik klasy pierwszej powinien posiadać wiedzę z przedmiotów określonych w programie szkolenia, a także złożyć oświadczenie o wykazie przejść w okresie posiadania uprawnień przewodnika klasy drugiej (przejścia skalne wielowyciągowe, lodowe, skalno-lodowe, narciarskie).

Zgodnie z uregulowaniami prawnymi przewodnik górski wykonuje działania polegające na: dostosowywaniu tras wypraw do możliwości i wyposażenia turystów, pomaganiu im w posługiwaniu się sprzętem, udzielaniu informacji o trasie i wskazywaniu na ciekawe elementy, zachęcaniu do ochrony przyrody, propagowaniu turystyki, zapewnianiu pomocy turystom. Załącznik numer 1 do *Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek* zawiera wykaz przedmiotów programu podstawowego szkolenia ogólnego dla kandydatów na przewodników turystycznych. Są to: historia Polski, geografia turystyczna Polski, historia kultury w Polsce, ochrona przyrody i środowiska w Polsce, turystyka w Polsce, metodyka i etyka przewodnictwa, ogólne zasady bezpieczeństwa w turystyce, podstawowe przepisy prawne w turystyce, wybrane zagadnienia z psychologii i socjologii, zajęcia praktyczne³⁹⁵. W następnym załączniku wymieniono przedmioty części ogólnej dla wszystkich przewodników górskich: podstawowe wiadomości o górach Europy i świata, geografia turystyczna gór Polski, zagadnienia ochrony obszarów górskich, góry w kulturze polskiej, historia i organizacja turystyki górskiej w Polsce, zasady letniej i zimowej turystyki górskiej, bezpieczeństwo w górach³⁹⁶.

W przypadku przewodnika turystycznego miejskiego oznaczonego kodem 511303 oraz przewodnika turystycznego terenowego, kod 511304, proponowane zmiany mają dotyczyć między innymi zniesienia konieczności zda-

³⁹⁵ Załącznik nr 1 do *Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.*

³⁹⁶ Załącznik nr 2 do *Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.*

wania egzaminu, odbycia szkolenia teoretycznego i praktycznego. Z kolei w zawodzie przewodnika turystycznego górskiego zmiana dotyczy jedynie zniesienia posiadania wykształcenia średniego. W przypadku międzynarodowych przewodników wysokogórskich zmiany mają obejmować kwestie związane z posiadaniem certyfikatu UIAGM, oraz następuje zniesienie wymogu uzyskania legitymacji przewodnika turystycznego wydawanej przez właściwego marszałka województwa³⁹⁷.

Zgodnie z Rozporządzeniem, przewodnik miejski powinien ukończyć 18 lat, posiadać wykształcenie średnie, posiadać stan zdrowia umożliwiający wykonywanie zawodu, nie być karanym za przestępstwa umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywanym zawodem przewodnika, powinien odbyć szkolenie teoretyczne i praktykę przewodnicką i zdać egzamin na przewodnika turystycznego. Do głównych zadań przewodników miejskich należy przede wszystkim: dostosowywanie programu zwiedzania miasta do programów planowanych imprez, przedstawianie miasta i wskazywanie na elementy o szczególnych walorach, powiązywanie informacji o mieście z historią, kulturą, geografią zarówno kraju jak i Europy, wskazywanie na analogie do krajów, z których pochodzą turyści (w przypadku obcokrajowców), utrwalanie pozytywnego wizerunku miasta, posiadanie umiejętności łatwego nawiązywania kontaktu z ludźmi, dobra orientacja w terenie, propagowanie turystyki. Rozporządzenie wymienia miasta, po których do oprowadzania turystów konieczne jest posiadanie uprawnień przewodnika³⁹⁸. W załączniku zawarto przedmioty wchodzące w skład podstawowego szkolenia specjalistycznego na przewodników miejskich takie jak: historia miasta na tle historii Polski, kultura i sztuka miasta, miasto współczesne, geografia turystyczna miasta i regionu, topografia miasta i strefy podmiejskiej, metodyka i technika prowadzenia wycieczek, szkolenie specjalistyczne³⁹⁹.

Z kolei w przypadku przewodnika terenowego dla poszczególnych woje-

³⁹⁷ *Deregulacja – rynek przewodników i pilotów turystycznych w Polsce bez kontroli prawnej*, <http://piloci-wycieczekgrono.wordpress.com/2013/04/20/s/>, [dostęp: 27.10.2014].

³⁹⁸ Posiadanie uprawnień przewodnika miejskiego jest wymagane w przypadku wykonywania zadań przewodnika turystycznego w następujących miastach: Gdańsk, Gdynia, Sopot (łącznie); Katowice oraz inne miasta konurbacji górnośląskiej: Będzin, Bytom, Chorzów, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Mikołów, Mysłowice, Piekary Śląskie, Radzionków, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tarnowskie Góry, Tychy, Wojkowice, Zabrze (łącznie); Kraków; Lublin; Łódź; Poznań; Szczecin; Toruń; Warszawa; Wrocław, *Ibidem* § 15.

³⁹⁹ Załącznik nr 6 do *Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.*

wództw, regionów i tras turystycznych należy posiadać odpowiedni wiek (18 lat), wykształcenie średnie, stan zdrowia umożliwiający wykonywanie zawodu, odbyć szkolenie praktyczne i teoretyczne, zdać egzamin na przewodnika, a także odbyć szkolenie na przewodnika terenowego. Do głównych zadań należy oprowadzanie uczestników imprez po trasie ustalonej w programie, przedstawianie miasta czy obiektów w sposób zapewniający utrwalenie wiedzy, wygłaszanie prelekcji z filmami odnośnie tematyki związanej z historią, geografią, dbanie o bezpieczeństwo turystów, a także o wypełnienie programu imprezy.

Uprawnienia międzynarodowego przewodnika wysokogórskiego nie są ograniczone terytorialne. Obejmują prowadzenie i szkolenie turystów podczas wyjść wspinaczkowych i alpinistycznych, zjazdów narciarskich i snowboardowych (szczególnie poza zorganizowanymi trasami turystycznymi i narciarskimi), podczas pokonywania stromych koryt potoków górskich i wodospadów przy użyciu technik alpinistycznych bez sprzętu pływającego⁴⁰⁰.

W programie podstawowego szkolenia specjalistycznego dla kandydatów na przewodników miejskich zawarto następujące przedmioty: historia miasta na tle historii Polski, kultura i sztuka miasta, miasto współczesne, geografia turystyczna miasta i regionu, topografia miasta i strefy podmiejskiej, metodyka i technika prowadzenia wycieczek, szkolenie praktyczne⁴⁰¹.

Tak przedstawiała się sytuacja przewodników w oparciu o Ustawę i Rozporządzenie. W związku z deregulacją zawodów pojawiły się zarówno plusy jak i minusy zmian. Z pewnością korzyścią jest to, że osoby, które chcą pracować jako przewodnicy, nie będą musiały kończyć kursów, a tym samym wydawać na nie pieniądze. Przewodnicy, którzy byli pilotami wcześniej zgodnie z prawem nie mogli oprowadzać turystów po wszystkich miastach, obecnie będą mogli oprowadzać ich bez konieczności kończenia kursów i zdawania egzaminów. Znikną również wymogi czasowe co do trwania poszczególnych szkoleń. Skorzystają również biura podróży, bowiem piloci będą mogli oprowadzać więcej wycieczek, po większej liczbie miast. Jeżeli chodzi o poszczególne grupy, to z pewnością zyskają na tym: absolwenci studiów specjalistycznych (bowiem będą mogli bez ponoszenia kosztów i formalności wykonywać zawód przewodnika),

⁴⁰⁰ *Polskie Stowarzyszenie Przewodników Wysokogórskich Regulamin i Kodeks*, <http://pspw2014.wix.com/pspw#!regulamin-i-kodeks/c17y3>, [dostęp: 27.10.2014].

⁴⁰¹ Załącznik nr 6 do *Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.*

nauczyciele, historycy, organizatorzy szkoleń (zniknęły dla nich ograniczenia), organizatorzy wycieczek (obniżenie kosztów), biura turystyczne⁴⁰². Z kolei na zmianach mogą stracić: przewodnicy lokalni, których monopol zostanie zniesiony (na korzyść pilotów), członkowie komisji egzaminacyjnych, a także pracownicy urzędów marszałkowskich, bowiem do obsługi petentów wystarczy jedna osoba zamiast kilku. Jak się szacuje zmiany nie spowodują wzrostu liczby miejsc pracy, nastąpi wzrost szarej strefy, spowoduje to pogorszenie jakości usług, a tym samym nastąpić może wzrost niezadowolenia z usług turystycznych i obniżenie dochodów z turystyki ⁴⁰³.

Co do proponowanych zmian w nowym Rozporządzeniu pojawiła się zmiana w definicji warunków zimowych, przesunięto obszar granicy oprowadzania po Beskidach bardziej na południe, z kolei obszar uprawnień przewodników po Sudetach został ograniczony, z dokumentu znikły także zapisy dotyczące minimalnego czasu trwania kursu, szczegółowych wymagań programowych, a także podziału na część ogólną i specjalistyczną⁴⁰⁴. Wśród innych zmian pojawiły się zapisy o uproszczeniu programów szkolenia (140 godzin teoretycznych, 10 godzin szkolenia z pierwszej pomocy, 40 dni szkolenia praktycznego w terenie), dopuszczono prowadzenie zajęć teoretycznych w trakcie wycieczek praktycznych, zlikwidowano także wymogi dotyczące minimalnej długości kursu 12 miesięcy w przypadku kursu beskidzkiego i sudeckiego i 24 miesiące w przypadku tatrzańskiego. Odnośnie egzaminów na I i II klasę zrezygnowano z egzaminu pisemnego, zniesiono również konieczność noszenia identyfikatora w miejscu widocznym⁴⁰⁵.

To, czy wprowadzone zmiany przyniosą rzeczywiście więcej korzyści niż strat, okaże się w najbliższym czasie. Być może będą to zmiany na lepsze, jednak stanie się odwrotnie, gdy konieczne będzie wprowadzenie kolejnych zmian, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa turystów.

ABSTRAKT

⁴⁰² T. Dygała, P. Kruczek, *Deregulacja zawodu przewodnika i pilota wycieczek- za i przeciw*, <http://piloci-wycieczek.pl/2013/08/02/deregulacja-za-i-przeciw/>, [dostęp: 28.10.2014].

⁴⁰³ *Deregulacja – kto zyskał a kto stracił?*, <http://www.aktivtour.pl/deregulacja-kto-skorzystal-a-kto-stracil/>, [dostęp: 28.10.2014].

⁴⁰⁴ T. Dygała, *Nowe Rozporządzenie ws. przewodników górskich*, <http://www.dygala.pl/?p=999>, [dostęp: 28.10.2014].

⁴⁰⁵ T. Dygała, *Pojawił się projekt Rozporządzenia ws. przewodników górskich*, <http://www.dygala.pl/?p=832>, [dostęp: 28.10.2014].

Deregulacja jest łacińskim pojęciem oznaczającym zmniejszenie oddziaływania państwa na ekonomiczną sferę kraju. Może charakteryzować się między innymi brakiem ingerencji w ustalanie cen i jakości dóbr oraz usług, znoszeniem regulacji prawnych na poziomie pracownik – pracodawca (płaca minimalna). Od 2012 roku w Polsce Sejm podejmuje działania nad deregulacją dostępu do niektórych zawodów. Deregulacja dotyczy zawodów z różnych dziedzin: prawa, pośrednictwa pracy, górnictwa, geodezji, ochrony, sportu, bibliotekarstwa, nieruchomości, transportu, żeglugi, turystyki. Wejście Polski do Unii Europejskiej i strefy Shengen umożliwiło ludziom swobodne przemieszczanie się po wielu zakątkach Europy. Co za tym idzie konieczne stało się uregulowanie czy raczej ujednoczenie kwestii uprawnień do wykonywania takich zawodów jak przewodnik turystyczny górski, przewodnik turystyczny miejski, przewodnik turystyczny terenowy oraz międzynarodowy przewodnik wysokogórski.

BIBLIOGRAFIA

- *Deregulacja*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/deregulacja;3891915.html>, [dostęp: 27.10.2014].
- *Deregulacja – rynek przewodników i pilotów turystycznych w Polsce bez kontroli prawnej*, <http://pilociwycieczekgrono.wordpress.com/2013/04/20/s/>, [dostęp: 27.10.2014].
- *Deregulacja – kto zyskał a kto stracił?*, <http://www.aktivtour.pl/deregulacja-kto-skorzystal-a-kto-stracil/>, [dostęp: 28.10.2014].
- Dygala T., P. Kruczek, *Deregulacja zawodu przewodnika i pilota wycieczek – za i przeciw*, <http://pilociwycieczek.pl/2013/08/02/deregulacja-za-i-przeciw/>, [dostęp: 28.10.2014].
- Dygala T., *Nowe Rozporządzenie ws. przewodników górskich*, <http://www.dygala.pl/?p=999>, [dostęp: 28.10.2014].
- Dygala T., *Pojawił się projekt Rozporządzenia ws. przewodników górskich*, <http://www.dygala.pl/?p=832>, [dostęp: 28.10.2014].
- *Kiedy deregulacja zawodów?*, <http://www.sprawdzprace.pl/artykuly/o-rynku-pracy/kiedy-deregulacja-zawodow-pelna-lista-zawodow,10/>, [dostęp: 27.10.2014].
- *Opis – Przewodnik turystyczny*, www.zawodyregulowane.pl, [dostęp: 08.08.2014].
- *Polskie Stowarzyszenie Przewodników Wysokogórskich Regulamin i Kodeks*, <http://pspw2014.wix.com/pspw#!regulamin-i-kodeks/c17y3>, [dostęp: 27.10.2014].
- *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych*, Dz. U. 1997 nr 133 poz. 884.
- *Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 roku w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, Dz. U. 2011 nr 60 poz. 302.
- Załącznik nr 1 do Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.
- Załącznik nr 2 do Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.
- Załącznik nr 3 do Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.

- Załącznik nr 4 do Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.
- Załącznik nr 5 do Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.
- Załącznik nr 6 do Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r.

DEREGULACJA ZAWODU USŁUGOWE PRO- WADZENIE KSIĄG RACHUNKOWYCH

Deregulation professional bookkeeping services

Magdalena Prusinowska

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

The article entitled „deregulation professional bookkeeping services” refers to the changes that have taken place after the process of change. The article contains the history of the accounting profession and a description of the duties and tasks. The changes, which introduced a reform of access to the accounting profession concern waiving the obligation to hold a certificate of qualification. After the reform, there is no need to have a university degree and professional experience. Article also attempts to answer the question, whether deregulation had a positive impact on the environment of accounting. Is the economy these changes are positive? Who will benefit them? Whether they customers or accountants? As the reform will affect on the quality of services?

Key words: Deregulation, accounting profession, certificate of qualification

HISTORIA ZAWODU USŁUGOWE PROWADZENIE KSIĄG RA- CHUNKOWYCH

Już w czasach prehistorycznych rachunkowość towarzyszyła ówczesnym społecznościom. Była niezbędna by odnotowywać zdarzenia gospodarcze. Potwierdzają to odnalezione przez archeologów dowody w postaci tabliczek, na których widniały znaki oraz nacięcia⁴⁰⁶. O tym, że rachunkowość towarzyszy ludziom od dawna, świadczy też Kodeks Hammurabiego, powstały w XVIII w p.n.e., zawierający zapiski o handlu i rachunkowości. Ślady rachunkowości znajdują się też w archiwach mykeńskich, a precyzyjniej mówiąc, na tabliczkach będących w tych archiwach. Znaczący temat za czas powstania tych śladów uważają XIV-XII w. p.n.e. Notatki i zapisy, które na nich są, tzn. wydać, posłać, przyjąć, komu się należy i na co zużyto, to najlepsze potwierdzenia⁴⁰⁷.

Późniejsze ślady obecności rachunków księgowych pochodzą z V i VI w.

⁴⁰⁶ B. Micherda, *Podstawy rachunkowości, aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2005.s. 34.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, s. 36.

p.n.e. z Grecji i Rzymu. Księgowość grecka to głównie tablice z kamienia i brązu, na których powstawały zapiski i rachunki państwowe z Aten, których zdawanie było obowiązkiem obywateli, z którego co cztery lata rozliczano. Ludzie wykuwali je w kamieniu lub innym kruszcu⁴⁰⁸. W starożytnym Rzymie istniała rachunkowość państwowa i miejska, znana też była rachunkowość kupiecka i bankierska. Obowiązkiem Rzymian było utrzymywanie ksiąg z rachunkami bieżącymi, z podziałem na strony (paginy). Społeczeństwo posługiwało się terminami: „winien”, „ma”, „saldo”⁴⁰⁹. Ciekawostką jest, że podjęcie kredytu było wtedy na porządku dziennym. Powstawały zapisy w celu zapamiętania oraz kontrolowania takich operacji. Utrwalano imię dłużnika oraz przedmiot jego zadłużenia⁴¹⁰.

Początki naszej ery wolne są od śladów rachunkowości. Dopiero wiek XII n.e. przynosi pierwsze dowody związane z rozkwitem handlu lewantyńskiego⁴¹¹. Przełomem w dziejach rachunkowości były średniowieczne Włochy. Uważane za centrum handlu koncentrowały największe skupiska handlowców i kupców. Powodowało to rozwój bankowości i przedsiębiorstw, których funkcjonowanie nie mogło obyć się bez prowadzenia ksiąg kupieckich i bankierskich. Była to księgowość zwana pojedynczą⁴¹².

Rewolucja w procesie kształtowania się systemów rachunkowości nastąpiła w XIV wieku. Powstały wtedy system nazwano księgowością podwójną (org. nazwa *partita doppia*). Istotą tej księgowości był system podwójnego zapisu, skąd pochodzenie czerpie jej nazwa. Ów system zakładał, że to, co zapisuje się po stronie debet, podlega konieczności zapisu na koncie po stronie kredytu. Oryginalna nazwa tej metody uchodzącej za wielki przełom i wynalazek, to *modo di Venegia* (księgowość sposobem weneckim) z racji miejsca jej największej popularności, czyli Wenecji⁴¹³.

XIX wiek i rozwój kapitalizmu odzwierciedlił się też w historii rachun-

⁴⁰⁸ M. Scheffs, *Z historii księgowości*: Luva Pacioli, Wydawnictwo Związku księgowych w Polsce, Poznań 1939

⁴⁰⁹ R. Beigiel, *Rechnungswesen Und Buchf Hung der Römer*, Karlsruhe 1904, s. 72 – 181.

⁴¹⁰ B. Micherda, *Podstawy rachunkowości, aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2005.s. 38.

⁴¹¹ B. Micherda, *Podstawy rachunkowości, aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2005.s. 40.

⁴¹² *Ibidem*, s. 40-43.

⁴¹³ B. Micherda, *Podstawy rachunkowości, aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2005.s. 44.

kowości. Nabrała ona innego wymiaru i znaczenia. Przestano uważać ją tylko za umiejętność kalkulacji i rachowania. Zaczęto postrzegać te dziedziny, jako doskonałe narzędzie analityczno- poznawcze. Zapisy księgowe stanowiły podstawę do tworzenia sprawozdań i bilansów. System rachunkowy stał się bardziej elastyczny, dostosowywano go do potrzeb przedsiębiorców i ich działań, co duże odzwierciedlenie miało w aspekcie zarządzania kapitałem⁴¹⁴.

Dla rachunkowości w Polsce duże znaczenie miały lata 60. XX wieku. Udoskonalone urządzenia, takie jak maszyna do fakturowania i księgowości oraz automaty do wykonywania tych czynności zaczęły wypierać księgowość w postaci zapisów ręcznych⁴¹⁵.

Postępy dokonywały się kolejno w latach 70. i 80. Rachunkowość zaczęto określać w pojęciu teoretycznym jako „rozbudowany rachunek ekonomiczny uwzględniający: złożoność struktury przedmiotowej, międzypodmiotowe powiązania zewnętrzne, rzeczowy i finansowy aspekt gospodarki, przyczynowo - skutkowe powiązania występujące pomiędzy zjawiskami gospodarczymi”⁴¹⁶.

Rachunkowość zaczęła być postrzegana jako „język biznesu” w końcu ubiegłego wieku. Dzisiejsza rachunkowość nierozłącznie powiązana jest z naukami takimi jak: matematyka, statystyka, ekonomia. Nie sposób pominąć też powiązań z finansami i zarządzaniem. Rewolucja w gospodarce i rozwój nowoczesnych technologii w dziedzinie informatyki i telekomunikacji sprawiły, że rachunkowość to istotna i znacząca dziedzina w wielu działach i sektorach współczesnej gospodarki. Dziś rachunkowość to źródło informacji mikro- i makroekonomicznych, korzystają z niej inwestorzy, przedsiębiorstwa, korporacje oraz jednostki sektora publicznego⁴¹⁷. Dane pochodzące z rachunkowości stanowią podstawę do decyzji dotyczących rozwoju, inwestycji i kształtowania polityki finansowej przedsiębiorstwa. Są też podstawą do prawidłowego naliczania podatku i źródłem informacji dla urzędów statystycznych⁴¹⁸.

⁴¹⁴ *Ibidem*, s. 46

⁴¹⁵ *Ibidem*, s. 48

⁴¹⁶ Por. E. Burzym, *Problemy dydaktyczne akademickiego kursu rachunkowości przedsiębiorstw i instytucji*, Zeszyty Metodyczne SGPiS - Rachunkowość, Warszawa 1987, nr 6, s. 67.

⁴¹⁷ B. Micherda, *Podstawy rachunkowości, aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2005, s. 70-76.

⁴¹⁸ G. Kawecka – Siuzdak, *Prawa, obowiązki i odpowiedzialność głównych księgowych*, ODDK, Gdańsk 2014, s 14-16.

ISTOTA ZAWODU KSIĘGOWEGO I RACHUNKOWOŚCI

Zgodnie z art. 76a ust.1 *Ustawy z dn. 29 września 1994 r. o rachunkowości*, Dz. U. 2013.330 , usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, polegającej na świadczeniu usług w zakresie czynności, o których mowa a art. 4 ust. 3 pkt. 2-6, tj. prowadzenie na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym; okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów; wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego; sporządzanie sprawozdań finansowych; gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą⁴¹⁹. System rachunkowości to zbiór kilku segmentów, wśród których wymienia się dokumentację, inwentaryzację, ewidencje, pomiar i wycenę, gromadzenie i przetwarzanie danych, rozliczanie i sprawozdawczość⁴²⁰. W praktyce rachunkowość polega na kontrolowaniu obiegu informacji zawartych w różnych dokumentach finansowych. Księgowy sporządza je, przyjmuje, kontroluje, a na końcu archiwizuje. Wszystko po to, by zachować prawidłowy przebieg operacji finansowych i gospodarczych, a także właściwie dokonywać kalkulacji oraz sprawozdań finansowych. Rachunkowość wymaga precyzji i terminowości. Wszystko to w celu prawidłowego i skrupulatnego rozliczenia podmiotu majątkowego, który za to mienie odpowiada⁴²¹.

Istotą zawodu usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych to owe księgi rachunkowe. Księgi rachunkowe, to w obliczu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: dziennik; księga główna; księgi pomocnicze; zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; wykaz składników aktywów i pasywów. Księgi rachunkowe muszą być prowadzone w języku polskim⁴²².

Osobę zajmującą się usługowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych definiuje art. 76a ust. 3 *Ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości* (Dz.U. 2013 poz. 330). Działalność, o której mowa w ust. 1, mogą wykonywać

⁴¹⁹ *Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości* (Dz.U. 2013 poz. 330).

⁴²⁰ *Ibidem*, s. 16.

⁴²¹ *Ibidem*, s. 50-53.

⁴²² *Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości* (Dz.U. 2013 poz. 330)

przedsiębiorcy, pod warunkiem, że czynności z tego zakresu będą wykonywane przez osoby, które: mają pełną zdolność do czynności prawnych; nie były skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, za przestępstwo skarbowe oraz za przestępstwa określone w rozdziale 9.⁴²³.

Obowiązki księgowych są zróżnicowane, ponieważ wynikają z wielu aktów normatywnych takich jak: ustawa o rachunkowości⁴²⁴, ustawa o finansach publicznych⁴²⁵, ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych⁴²⁶, ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴²⁷, ustawy o podatku od towarów i usług⁴²⁸, kodeks zawodowej etyki w rachunkowości⁴²⁹. Podstawowe obowiązki osoby zajmującej się prowadzeniem ksiąg rachunkowych to: sporządzanie dokumentacji, ewidencja zdarzeń na podstawie prawidłowo wystawionych dowodów księgowych, sporządzanie sprawozdań finansowych, dokonywanie wyceny aktywów i pasywów. Każdy, kto trudni się prowadzeniem ksiąg rachunkowych musi pamiętać, że należy robić to w porządku chronologicznym i systematycznym. Nie bez znaczenia jest także kontrola ksiąg rachunkowych, w tym zgodności podzbiorów, zasad ochrony zbiorów.

Księgowy musi być osobą skrupulatną, dokładną i systematyczną. Ten zawód wymaga odpowiedzialności i zaangażowania. Ciągłe zmiany przepisów w prawie polskim i międzynarodowym zobowiązują do doszkalania się, uzupełniania wiedzy i polepszania umiejętności. Jest to niezbędny element, by swoją pracę wykonywać w sposób prawidłowy i nie narażać swoich klientów na odpowiedzialność finansową i karną. Umiejętność łatwego komunikowania się jest niezbędna, by w sposób jasny i klarowny przekazywać informacje ważne i znaczące, a także współpracować z zarządem czy właścicielem przedsiębiorstwa.

⁴²³ Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. 2013 poz. 330).

⁴²⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. 2013 poz. 330).

⁴²⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2013 poz. 885).

⁴²⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 1992 Nr 21 poz. 86).

⁴²⁷ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 Nr 80 poz. 350).

⁴²⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2004 Nr 54 poz. 535).

⁴²⁹ Kodeks zawodowej etyki w rachunkowości (Uchwała nr 18 XIX Krajowego Zjazdu Delegatów Stowarzyszenia Księgowych w Polsce z dnia 23 czerwca 2007 r. w sprawie zasad etyki zawodowej).

Zawód księgowego jest zawodem, o którego przyszłość czy zapotrzebowanie na usługi nie należy się obawiać. Chociażby dlatego, że dziś żadna firma, przedsiębiorstwo państwowe czy prywatnie nie może funkcjonować bez księgowego. Najczęściej w firmach czy przedsiębiorstwach tworzy się odrębny dział księgowo – finansowy, na który składa się praca kilku, a nierzadko kilkunastu osób. Z reguły pieczę nad takim działem sprawuje osoba zajmująca stanowisko głównego księgowego albo dyrektora finansowego. Zdarza się również, że firmy nie zatrudniają księgowego. Tak jest zazwyczaj w przypadku małych przedsiębiorstw. Takie podmioty gospodarcze korzystają z usług prywatnych biur rachunkowych, które świadczą kompleksowe usługi w tym zakresie.

DEREGULACJA ZAWODU USŁUGOWE PROWADZENIE KSIĄG RACHUNKOWYCH

Zgodnie z ustawą z dnia 9 maja 2014 r. (Dz.U. 2014 poz. 768⁴³⁰) o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, zawód usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych został objęty II transzą deregulacji. Deregulacja jest procesem likwidacji zbyt wysokich i nieuzasadnionych barier dostępu do zawodów. Bariery te, czyli m.in. obowiązek odbycia kursu i zdania egzaminu państwowego, kierunkowe wykształcenie (często na płatnych studiach podyplomowych) czy staż zawodowy, blokują przede wszystkim ludziom młodym możliwość wykonywania danej licencjonowanej profesji. Ograniczenie czy nawet zniesienie niektórych formalnych wymogów znacząco otworzy dostęp do tych zawodów⁴³¹.

Deregulacja w przypadkach tego zawodu wprowadza kilka znaczących zmian. Dotychczas kandydat do prowadzenia takiej działalności miał obowiązek odbycia 3-letniej praktyki w zawodzie księgowego na terytorium naszego kraju. Obowiązek ten dotyczył osób mogących pochwalić się dyplomem wyższej uczelni z tytułem magistra, na kierunku rachunkowość lub kierunku pokrewnym związanym z naukami ekonomicznymi w jednostkach, których plan nauczania i program kształcenia odpowiadał wymogom, w jednostkach

⁴³⁰ Ustawa z dnia 9 maja 2013 roku o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych

(Dz.U. 2014 poz. 768).

⁴³¹ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza/>, data dostępu 29-01-2015., godz. 12:59:49

posiadających uprawnienia do nadawania stopnia naukowego. Osoby posiadające tytuł magistra oraz dyplom ukończenia studiów podyplomowych z zakresu rachunkowości również miały obowiązek 3-letniego stażu zawodowego. W przypadku braku wykształcenia wyższego kandydat do prowadzenia usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych musiał zdać egzamin państwowy, aby uzyskać certyfikat księgowego⁴³². Zgodnie z § 6 ust 1 *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 2009 r. w sprawie uprawnień do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych* (Dz.U. Nr 62, poz. 508) osoba ubiegająca się o zakwalifikowanie do egzaminu uiszcza opłatę egzaminacyjną w wysokości 40 % minimalnego wynagrodzenia za pracę, tj. obecnie 640 zł⁴³³. Dla posiadających certyfikat obowiązek odbycia stażu w zawodzie również był konieczny, czas takiej praktyki to 2 lata. Deregulacja sprawia, że wymóg studiów wyższych i praktyki zawodowej zostaje zniesiony na rzecz samoregulacji rynku usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Nie jest też wymagany egzamin państwowy oraz uzyskanie certyfikatu księgowego⁴³⁴. Jednak osoby, które posiadają ów certyfikat, mogą być spokojne, gdyż zachowuje on swoją ważność nawet po deregulacji. Zniesiono wymóg posiadania pełni praw publicznych.

Deregulacja pozostawiła jednak bez zmian kilka znaczących warunków dla osób chcących pracować w tym zawodzie i wiążących z nim swoje plany na przyszłość. Jednym z nich jest obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Zgodnie z art. 76h ust. 1 ustawy o rachunkowości, przedsiębiorcy, o których mowa w art. 76a ust. 3 są zobowiązani do zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z prowadzoną działalnością, o której mowa w art. 76a ust. 1⁴³⁵. Przedmiotem ubezpieczenia jest odpowiedzialność cywilna podmiotów uprawnionych do wykonywania działalności usługowej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych za szkody wyrządzone wskutek działania lub zaniechania ubezpieczonego w okresie trwania ochrony ubezpieczeniowej, w związku z wykonywaniem czynności zawodowych. Ubezpieczenie OC nie obejmuje szkód wyrządzonych przez ubezpieczonego po utracie uprawnień do prowadzenia ksiąg

⁴³² <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza/>, data dostępu 29-01-2015., godz. 12:59:49

⁴³³ *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 2009 r. w sprawie uprawnień do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych* (Dz.U. Nr 62, poz. 508).

⁴³⁴ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza/>, data dostępu 29-01-2015., godz. 12:59:49

⁴³⁵ *Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości* (Dz.U. 2013 poz. 330).

rachunkowych, chyba że szkoda ta jest następstwem wykonywania działalności przed utratą tych uprawnień⁴³⁶.

Dotychczas usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych wiązało się z wymogiem niekaralności za przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, a także za przestępstwa skarbowe⁴³⁷. Proces deregulacji nie wnosi w tym zakresie żadnych zmian, wymóg ten nie został zniesiony. Podobnie jak wymóg posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, którą zgodnie z art. 11 *Kodeksu cywilnego* nabywa się z chwilą osiągnięcia pełnoletności⁴³⁸.

ZAWÓD PO PROCESIE DEREGULACJI SKUTKI ZMIAN

O tym jak deregulacja wpłynie na zawód usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych można spekulować. Brak przeszkód w postaci wymogów obowiązujących przed deregulacją spowoduje na pewno zwiększenie konkurencji na rynku. Wzrost konkurencyjności pociągnie za sobą automatycznie spadek cen za usługi. Większa ilość biur rachunkowych spowoduje większą chęć pozyskania przez nich klienta. By go przyciągnąć i zachęcić do korzystania z usług za najlepszy „wabik” posłuży obniżenie cen za owe usługi. W założeniach Ministerstwa Finansów deregulacja miała też na celu podniesienie poziomu jakości świadczonych usług, ale pojawia się wątpliwość, czy naprawdę wykształcenie i doświadczenie zawodowe, które po deregulacji nie jest konieczne, tak pozytywnie wpłynie na jakość usług? W końcu osoba wykształcona i doświadczona, to osoba znająca potrzeby klienta, umiejąca radzić sobie z niekiedy zawiłymi i nie dla każdego jasnymi przepisami chociażby prawa podatkowego. Dla klientów takich biur brak wiedzy i doświadczenia ich księgowych może przynieść odmienne skutki, niż zakładane. W końcu obdarzają swoich księgowych zaufaniem i w ich ręce przekazują poniekąd swoje majątki. Każdy z nich wolałby uniknąć chociażby źle wypełnionej deklaracji podatkowej. Skutki takich pomyłek mogą być dla nich bardzo dotkliwe, bo jak każdy podatnik odpowiadają oni swoim majątkiem.

⁴³⁶ <http://porownywarka-ubezpieczen.pl/obowiazkowe-ubezpieczenie-biur-rachunkowych.html> data dostępu 29-01-2015., godz. 13:23:16

⁴³⁷ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza/>, data dostępu 29-01-2015., godz. 12:59:49.

⁴³⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, (Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93).

Deregulacja ma na pewno też pozytywne aspekty, chociażby szansa dla młodych ludzi na rynku pracy. Pozytywem jest też na pewno ograniczenie biurokracji, na której nadmiar narzekają zarówno osoby „za biurka” jak i interesanci w wielu instytucjach. Z procesu deregulacji ucieszą się na pewno przedsiębiorcy, ponieważ korzystnie wpłynie ona na stan ich portfela, który powiększy się o koszty obowiązkowych kursów i szkoleń, których ukończenie nie jest już wymagane. Ale czy niepotrzebne?

Deregulacja to swojego rodzaju rewolucja na polskim rynku pracy. Aby pewnie i konkretnie mówić o jej skutkach, musi upłynąć jeszcze dłuższa chwila, by móc porównać ją skrupulatnie i konkretnie, nie zakładając niczego, tylko pochylić się nad faktami i wyciągnąć z nich wnioski.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. 2013 poz. 330).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2013 poz. 885).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 1992 Nr 21 poz. 86).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 Nr 80 poz. 350).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2004 Nr 54 poz. 535)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, (Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 2009 r. w sprawie uprawnień do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (Dz.U. Nr 62, poz. 508).
- Ustawa z dnia 9 maja 2013 roku o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. 2014 poz. 768).
- *Kodeks zawodowej etyki w rachunkowości* (Uchwała nr 18 XIX Krajowego Zjazdu Delegatów Stowarzyszenia Księgowych w Polsce z dnia 23 czerwca 2007 r. w sprawie zasad etyki zawodowej).
- Opracowania
- B. Micherda, *Podstawy rachunkowości, aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2005.
- Scheffs, *Z historii księgowości: Luva Pacioli*, Wydawnictwo Związku księgowych w Polsce, Poznań 1939.
- R. Beigiel, *Rechnungswesen Und Buchführung der Römer*, Karlsruhe 1904.
- G. Kawecka – Siuzdak, *Prawa, obowiązki i odpowiedzialność głównych księgowych*, ODDK, Gdańsk 2014.
- Por. E. Burzym, *Problemy dydaktyczne akademickiego kursu rachunkowości przedsiębiorstw i*

instytucji, Zeszyty Metodyczne SGPiS – Rachunkowość, Warszawa 1987.

Inne

- <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/iv-transza/>,
- <http://porownywarka-ubezpieczen.pl/obowizkowe-ubezpieczenie-biur-rachunkowych.html>

DEREGULACJA ZAWODU PRACOWNIK OCHRONY FIZYCZNEJ

Deregulation of the profession of physical protection worker

Małgorzata Konert

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

The article entitled „Deregulation physical protection worker profession” is a collection of the history of the profession and the description of the process of deregulation. From the article we learn what specific changes brought deregulation in terms of access to the profession. Among these changes, among others, the lack of a requirement to have a license. The article is an attempt to answer the question of how the reform will affect the quality of services and the object of which is to safeguard the protection of property, Article summarizes the changes to will get the answer whether the reform was needed or completely unnecessary.

Keywords: deregulation, physical protection worker, quality of service

WPROWADZENIE

Proces deregulacji w Polsce objął w czterech transzach wiele zawodów, między innymi dostęp do zawodów ograniczony ze względu na uprawnienia związane z bezpieczeństwem publicznym. Do grupy, w której istnieją przesłanki do udziału administracji publicznej podczas uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu zaliczają się: pracownik ochrony fizycznej I i II stopnia, pracownik zabezpieczenia technicznego I i II stopnia oraz detektyw.

Poniżej omówiony zostanie zawód pracownik ochrony fizycznej – historia, istota zawodu, zmiany dotyczące tego zawodu w ustawie deregulacyjnej oraz przewidywane skutki deregulacji.

HISTORIA ZAWODU PRACOWNIK OCHRONY FIZYCZNEJ

Zawód pracownik ochrony fizycznej ukształtował się w Polsce po zmianach ustrojowych w 1989 roku, po przejęciu przez prywatne podmioty części obowiązków, które do roku 1989 znajdowały się głównie w gestii podmiotów publicznych, tj. milicji oraz różnych straży (pocztowe, przemysłowe, portowe, leśne, bankowe, rybackie). Usługi świadczone na rzecz społeczeństwa dotyczące

ochrony mienia należały do Spółdzielni Inwalidów (ochrona szatni i parkingów), a także działającej w ramach Poczty Polskiej Samochodowej Obsługi Utargów⁴³⁹.

Wejście w życie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej⁴⁴⁰, oraz przemiany gospodarcze, społeczno-polityczne spowodowały zwiększony pobyt oraz otworzyły możliwość podjęcia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia (koncesjonowanej przez MSW). Procesy takie jak komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw i banków, reorganizacja organów porządku publicznego stały się podstawą do wydania kilku tysięcy koncesji w tej branży.

Początkowo przepisy nie określały warunków otrzymania koncesji, a jedynie obszary koncesjonowanej działalności. Nie zawierały też kwalifikacji i wymagań wobec osób wykonujących usługę ochrony osób i mienia. Minister Spraw Wewnętrznych, biorąc pod uwagę szczególne warunki wykonywania działalności, wprowadził ograniczenie polegające jedynie na zakazie zatrudniania osób karanych. Duża część przedsiębiorstw posiadających koncesję w swoich firmach zatrudniała w pierwszej kolejności emerytowanych pracowników milicji oraz byłych strażaków przemysłowych. Pozostali brali pod uwagę kandydatury osób niekaranych, które przechodziły wewnętrzne szkolenia, a także odpowiednie kursy⁴⁴¹.

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia⁴⁴² uregulowała kwestie wymaganych kwalifikacji od osób chcących pracować w tej profesji. Ponadto ustawa szczegółowo określiła tryb, w jakim można stać się licencjonowanym pracownikiem ochrony fizycznej oraz zabezpieczenia technicznego.

Choć w/w zawód nie ma długiej tradycji i nie jest głęboko zakorzeniony w historii, to jego obecność wydaje się oczywista i nikogo nie dziwi. Pracowników ochrony fizycznej jest mnóstwo w miejscach, które każdy z nas codziennie odwiedza.

⁴³⁹ http://nostra.digitalart.pl/files/File/Czy_warto_szkolic_pracownikow_ochrony____1184751764.pdf2 grudnia 2014, 20:36:27

⁴⁴⁰ *Ustawa z dnia 23grudnia1988 roku o działalności gospodarczej* (Dz. U. 1988 nr 41 poz. 324)

⁴⁴¹ http://nostra.digitalart.pl/files/File/Czy_warto_szkolic_pracownikow_ochrony____1184751764.pdf2 grudnia 2014, 20:36:27

⁴⁴² *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997: o ochronie osób i mienia* (Dz. U. 1997 nr 114 poz. 740)

ISTOTA ZAWODU PRACOWNIK OCHRONY FIZYCZNEJ

Do głównych obowiązków firm zajmujących się ochroną osób fizycznych i mienia należy sprawowanie ochrony w bankach, obiektach handlowych, instytucjach użyteczności publicznej, zakładach przemysłowych oraz prywatnych budynkach mieszkalnych. Na rynku istnieje bardzo wiele przedsiębiorstw tej branży, od małych kilkuosobowych firm po formacje wewnętrzne oraz agencje i korporacje zatrudniające tysiące osób. Firmy te świadczą również usługi zabezpieczania imprez masowych i konwojowania wartościowych lub niebezpiecznych przedmiotów. Ich zadaniem jest ochrona osób, czyli działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa, życia, zdrowia i nietykalności osobistej⁴⁴³ i ochrona mienia dotycząca działań zapobiegających przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałanie powstawaniu szkód wynikającym z tych zdarzeń oraz egzekwowanie zakazu wstępu osobom nieuprawnionym na teren chroniony⁴⁴⁴. Ochronianie obiektu zleceniodawcy, czyli patrolowanie polegające na doглядaniu obiektów i ich otoczenia, zwracaniu uwagi na niepokojące sygnały, które mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa ochranianego budynku czy obszaru. Podczas pracy kilkakrotnie patrolowane są te same trasy, aby wykryć niebezpieczeństwo lub zapobiec niechcianym zdarzeniom czy sytuacjom, np. kradzieżom lub zniszczeniu mienia zleceniodawcy⁴⁴⁵. Dlatego tak ważne jest, by osoba pracująca w tym zawodzie była uczciwa, sumienna i zaangażowana. Konwojowanie jest kolejną funkcją pełnioną przez pracowników ochrony fizycznej. Wymaga to dużej odpowiedzialności i uczciwości, bo powierzenie cennych i drogich przedmiotów osobie niekompetentnej może mieć opłakane skutki dla wielu podmiotów. Ochroniarz powinien również cechować się umiejętnością logicznego myślenia oraz odpornością na stres. Przydatna jest też umiejętność opanowania emocji i właściwej oceny sytuacji.

DEREGULACJA ZAWODU PRACOWNIK OCHRONY FIZYCZNEJ

Deregulacja objęła w czterech transzach wiele znanych zawodów, do których dostęp był dotychczas ściśle ograniczony. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku

⁴⁴³ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r.o ochronie osób i mienia, art.2 pkt 4 (Dz. U.1997 nr 114 poz.740).

⁴⁴⁴ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r.o ochronie osób i mienia, art. 2 pkt 5 (Dz. U.1997 nr 114 poz.740).

⁴⁴⁵ http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/prawa_i_obowiazki_pracownika_ochrony-a_6587.htm (09.02.2015 g.23.06)

o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów⁴⁴⁶, zmienia dostęp do zawodu pracownik ochrony fizycznej.

Zawód pracownika ochrony należy do dość specyficznych profesji. W odróżnieniu do innych grup zawodowych charakter zadań wykonywanych przez pracownika ochrony z jednej strony wiąże się z bezpośrednim zagrożeniem jego życia i zdrowia, z drugiej strony, błąd w zakresie wykonywanych przez niego zadań może narazić szeroko rozumiane dobra osobiste osób postronnych. Stąd bierze się wątpliwość, czy jakiegokolwiek zmiany są potrzebne, zwłaszcza, że zawód ten należy do bardzo odpowiedzialnych, z czego niewiele osób może zdatować sobie sprawę, patrząc na panów leniwie przechadzających się po miejscach skupiających duże ilości ludzi, np. centrach handlowych. W wielu przypadkach osoby ubrane w uniformy wymagane ustawą⁴⁴⁷ nie posiadają licencji.

W zamysle Ministerstwa Sprawiedliwości deregulacja ma zmniejszyć ilość regulacji prawnych, które ograniczają rozwój przedsiębiorstw i gospodarki. W przypadku branży ochrona osób i mienia najważniejsze zmiany to: rezygnacja z egzaminu państwowego, zmiana definicji pracownika ochrony, zmiana sposobów wydawania legitymacji (wcześniejszej licencji); zmiana sposobu nabycia uprawnień, wprowadzenie zakazu zakrywania twarzy oraz zniesienie obowiązku przejścia szkolenia lub kursu co 5 lat, znikają stopnie w ochronie, obniżono wymagany poziom wykształcenia. Dodatkowo przedsiębiorcy są zobowiązani do wykupu ubezpieczenia OC.

Licencje pracownika ochrony fizycznej pierwszego stopnia, zgodnie z *Ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia*, wydawane mogły być osobie, która posiadała obywatelstwo polskie lub obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; ukończyła 21 lat, ukończyła szkołę podstawową, miała pełną zdolność czynności prawnych stwierdzoną własnym oświadczeniem, nie była skazana prawomocnym orzeczeniem za przestępstwo umyślne; miała uregulowany stosunek do służby wojskowej, a ponadto posiadała nienaganną opinię wydaną przez komendanta

⁴⁴⁶ *Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (Dz.U. 2013 poz. 829).

⁴⁴⁷ *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r:o ochronie osób i mienia* (Dz.U.1997 nr 114 poz.740).

komisariatu policji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania; posiadała zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań stwierdzoną orzeczeniem lekarskim; legitymowała się dyplomem lub świadectwem szkoły lub innej placówki oświatowej, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznego wykształcenia, albo pełniła nienaganną służbę w stopniu podoficera lub chorążego w Biurze Ochrony Rządu przez okres co najmniej 15 lat, albo ukończyła kurs pracowników ochrony pierwszego stopnia i zdała egzamin przed właściwą komisją⁴⁴⁸.

Licencje pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia wydawane były osobom, które spełniały warunki przy licencji pierwszego stopnia, jednak posiadające wykształcenie co najmniej średnie, albo ukończyły kurs pracowników ochrony drugiego stopnia i zdały egzamin przed właściwą komisją⁴⁴⁹. Licencja pierwszego i drugiego stopnia była niezbędna do wykonywania zadań w zakresie bezpośredniej ochrony fizycznej stałej lub doraźnej, polegającej na stałym dozorcze sygnałów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych, na konwojowaniu wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych⁴⁵⁰. Dodatkowo licencja drugiego stopnia upoważniała do opracowywania planu ochrony, organizowania i kierowania zespołami pracowników ochrony fizycznej⁴⁵¹.

ZAWÓD PO PROCESIE DEREGULACJI

Ustawodawca poprzez zniesienie licencji, z którym ściśle związana była rezygnacja z egzaminu, obniżenie wymaganego wykształcenia w odniesieniu do pracowników ochrony wyszedł naprzeciw kandydatom do pracy w charakterze pracownika ochrony. Zmiany te w dużym stopniu pomogą w zdobyciu kwalifikacji niezbędnych do wykonywania czynności w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Przekazanie uprawnień weryfikacji osób dopuszczonych do ochrony osób i mienia z wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego i broni palnej koncesjonowanym przedsiębiorcom zwolniło państwo z tego obowiązku jednak w zamian zwiększyło nadzór i kon-

⁴⁴⁸ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r.o ochronie osób i mienia, art. 26 (Dz. U.1997 nr 114 poz.740).

⁴⁴⁹ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r.o ochronie osób i mienia, art. 27 (Dz. U.1997 nr 114 poz.740).

⁴⁵⁰ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r.o ochronie osób i mienia, art. 3 i 26 (Dz. U.1997 nr 114 poz.740).

⁴⁵¹ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r.o ochronie osób i mienia, art. 3 i 27 (Dz. U.1997 nr 114 poz.740).

trolę tej działalności⁴⁵².

W wyniku deregulacji spodziewany jest wzrost zatrudnienia pracowników ochrony, bez pogorszenia jakości usług i bezpieczeństwa. Zwiększenie odpowiedzialność pracodawców w zakresie weryfikacji przygotowania do wykonywania zawodu oraz szkolenia zatrudnionych pracowników⁴⁵³.

Jak każda zmiana tak i deregulacja niesie za sobą obawy i wątpliwości, ponieważ trudno jest przewidzieć efekt wprowadzanych rewolucji. Pracownik ochrony fizycznej znany jest każdemu. Potocznie mówiąc, „ochroniarzy” widzujemy w wielu miejscach, w których przebywamy na co dzień, takich jak sklepy, banki czy urzędy. Zarówno sektor publiczny i prywatny korzysta z usług licencjonowanych firm, czy agencji ochrony. Obecna rzeczywistość wymaga od właścicieli obiektów bądź instytucji, aby ktoś wykwalifikowany czuwał nad bezpieczeństwem osób i mienia. Wprowadzane deregulacją zmiany spowodowały niemałe zamieszanie w środowisku osób pracujących jako pracownicy ochrony fizycznej. Wśród lęków i obaw pojawiają się pytania czy deregulacja była potrzebna? Jeśli tak, to czy skorzystają na niej pracodawcy czy pracownicy? Komu przyniesie zysk, a komu stratę? Obecny etap jest etapem założeń i spekulacji. Jakie są efekty, przyjdzie ocenić za jakiś czas, kiedy rynek oswoi się ze zmianami i będziemy mogli ocenić i podsumować cały proces deregulacji, widząc jego wady i zalety.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, art. 27 (Dz.U. 1997 nr 114 poz.740).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. 2013 poz. 829).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 poz. 173).

Inne

- www.gazetapodatnika.pl/artykuly/prawa_i_obowiazki_pracownika_ochrony-a_6587.htm
- http://nostra.digitalart.pl/files/File/Czy_warto_szkolic_pracownikow_ochrony___1184751764.pdf
- <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/>

⁴⁵² <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/> Uzasadnienie str.43.

⁴⁵³ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/Uzasadnienie> str. 44

DEREGULACJA ZAWODU TAKSÓWKARZ

Deregulation of the profession of taxi driver

Jankowska Justyna

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

The meaning of deregulation is to remove excessive requirements, which need to be fulfilled by candidates applying for permission in the respective occupation. Deregulation law provides easy access to particular professions in Poland, by reducing restrictions such as training prices, administrative charges and the need for a higher education. The regulation is when the State of the Country creates all sorts of barriers for candidates, who want to work in a particular profession. The government can apply different limitations such as: exam, incurring the high costs of holding the training or requirement of experience etc. For these reasons, many people choose to remain in their current profession despite the feeling of dissatisfaction with its performance. Very few people can afford making a transition to a new job, just because it is very important to have the ability to decide on changing an employment without being discouraged by a number of requirements which have to be fulfilled. The main aims of deregulation are: limiting unemployment, reducing emigration and bureaucracy, increasing competition.

The example of deregulation in the profession of the taxi-driver.

The taxi driver profession is about transporting passengers which involves a charge for performed services with a use of the motor vehicle: TAXI. Taxi driver runs a business in its own name or employs other drivers in his company. The potential candidate, who wants to start a taxi business, should expect high costs related primarily to the purchase of efficient vehicle. In addition, the car should be equipped in the form of the taximeter to charge a fee for the service with a proof of legalization, as well as a cash register. Moreover, both of these devices should have permission to be used on the territory of the Republic of Poland. The car must be appropriately marked with a "TAXI" sign, which should be placed on the roof of the vehicle. The taxi-vehicle supposed to meet all the requirements for being admitted to the road, which means: have a current examination of the technical condition, as well as a valid insurance. Furthermore, the car should have two seats for passengers, some extra luggage space and be equipped with the first aid kit. Moreover, the driver should be at least 21

years old and possess a valid driving license with a category “B”. The act of deregulation changes a few issues, which were known as barriers in applying for the profession of a taxi-driver. The two important matters to obtain a transportation license were training course and driving exam. The consequence of deregulation of the profession of a taxi driver is visible in its increased popularity. Potential candidates do not have to bear the costs associated with the training and exam to obtain a transportation license. The profession of a taxi driver has become popular. The popularity is a main factor which increases competition. Nowadays, the potential customer can choose among different taxi-services by comparing the prices and eventually choosing the best offer for themselves. Therefore, entrepreneurs are taking care of the quality of services, because they want the customers to use their taxi-service again in the future.

Key words: Deregulation, profession, taxi-driver

ZNACZENIE DEREGULACJI

Według dyrektywy Parlamentu Europejskiego „Zawód regulowany to działalność zawodowa lub zespół takich działalności, których podjęcie, wykonywanie lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga bezpośrednio lub pośrednio posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych ujętych w przepisach prawa”⁴⁵⁴. Tego rodzaju zawodów na tle Europy w Polsce było najwięcej, bo aż 380. Liczbę tą pomniejszyła ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów „uwalniając” ok. 250 profesji. Podstawą działań rządowych w tym zakresie są wymogi unijne, które określa *Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych*. Głównym założeniem powyższej dyrektywy jest swobodny przepływ usług między państwami członkowskimi. Oznacza to stworzenie takich warunków, aby kwalifikacje zdobyte w jednym państwie członkowskim były uznawane na terenie wszystkich państw należących do Wspólnoty oraz wzajemne akceptowanie dokumentów potwierdzających zdobyte uprawnienia, dyplomy, itp. Prawo unijne dąży do ujednolicenia przepisów na terenie Unii Europejskiej. Ustawa deregulacyjna zmienia lub całkowicie znosi, w myśl przepisów unijnych, nadmierne wymogi stawiane przed kandydatami ubiegającymi się o uprawnienia do danego zawodu. Poprzez

⁴⁵⁴ Art. 3 ust. 1a Dyrektywy 2005/36/WE, Dz.U. UE L 255 z 30.09.2005 z późn. zm.

zmniejszenie ograniczeń takich jak na przykład kosztowne szkolenia, wysokie opłaty administracyjne czy konieczność posiadania wyższego wykształcenia, ustawa deregulacyjna ułatwia dostęp do poszczególnych zawodów w Polsce.

O regulacji można mówić, jeśli państwo tworzy różnego rodzaju bariery w dostępie do wykonywania danego zawodu, do których można zaliczyć np. zdanie państwowego egzaminu, poniesienie wysokich kosztów związanych z odbyciem szkolenia czy wymóg doświadczenia, itd. Ważne jest, aby obywatel miał możliwość decydowania o zmianie zatrudnienia i nie zniechęcał się szeregiem wymogów do spełnienia. Jest to nie tylko ograniczenie dostępu do zawodu, ale również ograniczenie praw konstytucyjnych. Art. 65 ust 1 konstytucji mówi o tym, że każdy ma wolność wyboru: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.”

Kolejny art. 31 konstytucji wskazuje kiedy powinno nastąpić jej ograniczenie: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

Jednak wolność wyboru zatrudnienia nie oznacza całkowitej swobody w tej kwestii. Dlatego ustawodawca określa mniej restrykcyjne zasady wykonywania zawodu i redukuje bariery przy użyciu dwóch opcji:

- *deregulacji* – redukcja ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód, przy zgodzie co do pozostawienia go w katalogu zawodów regulowanych⁴⁵⁵,
- *dereglamentacji* – całkowite wyłączenie danej profesji z katalogu zawodów regulowanych.

Głównymi celami deregulacji są:

- Zmniejszenie bezrobocia – ustawa deregulacyjna zakłada, że po zmniejszeniu wymogów i ograniczeń zwiększy się liczba kandydatów na objęcie deregulacją zawody, ponieważ łatwiej będzie zdobyć kwalifikacje potrzebne do wykonywania danego zawodu. Przede wszystkim zwiększy się zainteresowanie wcześniej niedostępnymi zawodami, zwłaszcza wśród ludzi młodych, a także absolwentów szkół dopiero wchodzących na rynek pracy.

⁴⁵⁵ Uzasadnienie projektu *Ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* str.5.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego bezrobotnych Polaków przed 25 rokiem życia szukających zatrudnienia i zarejestrowanych w Powiatowych Urzędach Pracy było 469,3 tysiąca, co stanowi 24,1 % wszystkich bezrobotnych⁴⁵⁶. Ponadto wprowadzone zmiany umożliwiają dostosowanie się do ciągle zmieniających się potrzeb rynku pracy i zwiększenia jego elastyczności. Zakładają nie tylko ułatwienie wejścia, ale także powrotu na rynek pracy, np. kobietom, które przerwały pracę zawodową, aby zająć się wychowywaniem dzieci. Także zapewniają możliwość szybszego przekwalifikowania się, np. w celu zdobycia lepiej płatnej pracy czy podjęcia własnej działalności gospodarczej.

- Ograniczenie emigracji – emigracja Polaków do państw Unii Europejskiej głównie w celach zarobkowych. Po „uwolnieniu zawodów” istnieje większa możliwość podejmowania pracy w Polsce i zasilania naszej gospodarki.
- Zmniejszenie biurokracji – mniejszy udział administracji w procesie nadawania uprawnień. Redukcja etatów w urzędach, które zajmowały się tylko tymi czynnościami. Zmniejszenie kosztów utrzymania tych etatów. Ponadto w przypadku zniesienia szkoleń i obowiązkowych egzaminów nie trzeba powoływać komisji egzaminacyjnych i budżet państwa nie ponosi kosztów związanych z wynagrodzeniem dla członków komisji. Poza tym brak kosztów związanych z udostępnieniem materiałów szkoleniowych, utrzymaniem pracowników czy rejestrów. Zatem głównym zamiarem jest minimalizacja wydatków związanych z funkcjonowaniem państwa.
- Wzrost konkurencji – brak konkurencyjności powoduje wzrost cen i negatywnie wpływa na gospodarkę państwa. Konsument nie ma możliwości wyboru i zmuszony jest do korzystania z tej usługi, która prosperuje na lokalnym rynku. Takie praktyki szkodzą potencjalnym klientom przez m.in. narzucanie wygórowanych cen i mogą powodować obniżenie jakości danej usługi. Zatem wyeliminowanie monopolu pozytywnie wpłynie na rozwój gospodarczy.

DEREGULACJA ZAWODU TAKSÓWKARZ

Taksówkarz jest to osoba wykonująca odpłatnie przewóz osób pojazdem samochodowym. Oznacza to „podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób lub rzeczy pojazdami samochodowymi

⁴⁵⁶ Dane Głównego Urzędu Statystycznego z marca 2011 r. *Miesięczna informacja o bezrobociu w Polsce*.

zarejestrowanymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym jazda pojazdu, miejsce rozpoczęcia lub zakończenia podróży i przejazdu oraz droga znajdują się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁵⁷. Nazwa TAXI pochodzi od Franza von Taxisa, który w 1490 roku był przewoźnikiem poczty cesarza niemieckiego Maksymiliana I Habsburga.

Taksówkarz prowadzi działalność gospodarczą we własnym imieniu lub bezpośrednio zatrudnia w firmie kierowców do przewozu osób. Aby rozpocząć działalność w tej profesji, należy liczyć się z wysokimi kosztami związanymi przede wszystkim z zakupem sprawnego pojazdu. Przedsiębiorcy decydują się zarówno na samochody nowe jak i na używane. Samochód powinien posiadać niezbędne wyposażenie w postaci taksometru do naliczania opłaty za usługę, z dowodem legalizacji oraz kasy fiskalnej. Oba te urządzenia powinny być homologowane, tzn. posiadać pozwolenie na używanie na terytorium RP. Samochód powinien być odpowiednio oznaczony napisem „TAXI” umieszczonym na dachu pojazdu. Powinien ponadto spełniać wszelkie wymogi dopuszczenia do ruchu drogowego, aby korzystać z niego:

- nie zagrażało bezpieczeństwu osobom znajdującym się w pojeździe,
- nie narażało na szkodę innych uczestników ruchu tj. pojazdów i pieszych,
- nie powodowało hałasu i wydzielania spalin powyżej określonych norm,
- nie niszczyło dróg,
- zapewniało niezbędne oświetlenie, sprawne hamowanie i sygnalizację.

Pojazd musi posiadać aktualne badania stanu technicznego oraz ważne obowiązkowe ubezpieczenie OC, a także: apteczkę, gaśnicę koło zapasowe i co najmniej dwa miejsca dla pasażerów oraz miejsce na bagaż. Kierowca powinien mieć ukończone 21 lat i posiadać prawo jazdy kategorii „B”.

Ustawa z dnia 23 czerwca 2013 r. „o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów” nie wprowadza zmian w powyższych kwestiach. Samochód powinien spełniać wszelkie wymogi bezpieczeństwa i być dopuszczony do ruchu drogowego. Ponadto ustawa deregulacyjna pozostawia bez zmian wymóg posiadania zaświadczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania zawodu kierowcy. Należy również posiadać „czystą” kartotekę i potwierdzić ten fakt oświadczeniem o nieka-

⁴⁵⁷ Art. 4 pkt 15 *Ustawy o transporcie drogowym* z dnia 6 września 2001r. Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371.

ralności wydanym przez Krajowy Rejestr Karny. Kandydat nie może być karany „za przestępstwa umyślne przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, wiarygodności dokumentów lub środowisku oraz przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko wolności seksualnej i obyczajności”⁴⁵⁸.

Ustawa deregulacyjna wprowadza zmiany w kwestii ukończenia szkolenia i zdania egzaminu, które dotychczas były wymogiem niezbędnym, aby otrzymać licencję transportową. Nowy przepis otrzymuje brzmienie : „Rada gminy liczącej powyżej 100 000 mieszkańców może wprowadzić, w drodze uchwały, obowiązek ukończenia szkolenia zakończonego egzaminem przed komisją egzaminacyjną, potwierdzającym znajomość topografii miejscowości oraz przepisów prawa miejscowego, przez przedsiębiorcę osobiście wykonującego przewozy lub kierowcę przez niego zatrudnionego”.

Jeśli gminy zdecydują się na szkolenie, to jego czas został skrócony z 28 do 20 godzin. Program szkolenia w drodze uchwały również określi rada gminy. Koszt szkolenia i egzaminu „nie może przekroczyć 20% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym przeprowadzenie szkolenia i egzaminu, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów *Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.)”⁴⁵⁹.

Po spełnieniu powyższych wymogów kierowca otrzymuje licencję, która jest niezbędna, aby legalnie wykonywać przewóz osób taksówką. Jest to „decyzja administracyjna wydana przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego lub określony w ustawie organ samorządu terytorialnego, uprawniająca do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego”⁴⁶⁰. Licencja obejmuje określony samochód i obszar, na którym usługi będą wykonywane. Wydawana jest na czas określony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

WPLYW DEREGULACJI NA JAKOŚĆ ŚWIADCZONYCH USŁUG

Konsekwencją deregulacji zawodu taksówkarza jest zwiększone zainteresowa-

⁴⁵⁸ Art.6 ust 1 pkt 2 *Ustawy o transporcie drogowym* Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371.

⁴⁵⁹ Art. 6 ust 3c pkt 6 *Ustawy o transporcie drogowym* Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371.

⁴⁶⁰ Art 4 pkt. 17 *Ustawy o transporcie drogowym* z dnia 6 września 2001 r Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371.

nie tą profesją. Aktualnie – jeśli gmina podjęła uchwałę znoszącą wymóg szkolenia – nie trzeba ponosić kosztów związanych ze szkoleniem i egzaminem, co zachęca kandydatów do składania wniosków o nadanie licencji.

Ułatwiony dostęp do zawodu taksówkarza spowodował zwiększenie konkurencji. Klient ma możliwość wyboru, z usług której firmy przewozowej chce skorzystać. Może porównać ceny oferowane przez poszczególne firmy i wybrać najkorzystniejszą dla siebie ofertę. Dlatego przedsiębiorcy wykazują dbałość o jakość usług, aby klient w przyszłości ponownie skorzystał z usługi i polecił daną firmę znajomym. Zmuszony jest do zachowania standardów, m.in. odpowiedni ubiór i schludny wygląd kierowców. Odpowiednia atmosfera podczas podróży, czysty i zadbane samochód, aby klient czuł się bezpiecznie i komfortowo, gdyż zadowolony klient to lojalny klient i w przyszłości nie wybierze usług konkurencji. Przedsiębiorcy stosują różne warianty, aby uatrakcyjnić swoją ofertę. Pojawił się pomysł, aby pasażerowie podczas podróży mogli skorzystać z usług kierowcy - psychologa bez ponoszenia dodatkowych opłat. Jak w każdej branży, również w środowisku taksówkarzy pojawiają się przypadki nieuczciwych kierowców, którzy nie stosują się do przepisów i jeżdżą bez badań psychologicznych czy też stosują zmwę cenową polegającą na ustalaniu jednokowej ceny za kurs. Jest to proceder nielegalny i karany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Niezależnie od tego, czy jest się taksówkarzem w małym czy większym mieście to konkurencję stanowi tzw. okazjonalny przewóz osób. Główna różnica polega na tym, że kierowca wykonujący przewóz okazjonalny nie posiada taksometru i kasy fiskalnej. Klient nie otrzymuje paragonu. Zamiast tego często umieszczane są tzw. drogomierze, które kierowca ustawia w dowolny sposób. Pobiera zawyżoną cenę za kurs. Przewoźnicy nie podlegają uchwałom rady gminy, które ustalają stawki taryfowe, dlatego też mogą kształtować ceny w dowolny sposób. Ponadto nie muszą posiadać oznakowanego pojazdu. Taki proceder jest zmorą taksówkarzy w wielu miastach. Przewoźnicy często nie posiadają licencji, badań psychologicznych, a pojazdy są w złym stanie technicznym. Zdarzają się sytuacje, że pojazd jest oznakowany jako taksówka, posiada niezbędne wyposażenie, ale działalność nie jest zarejestrowana. Jest to nielegalne, a policja i inspekcja drogowa walczy z tym procederem.

Zniesienie wymogu znajomości topografii miasta jest oceniane negatyw-

nie. Kierowcy twierdzą, że wpisywanie na oczach klientów w nawigacje GPS nazwy ulicy świadczy o braku profesjonalizmu. Znajomość topografii miasta przez kierowcę daje klientom poczucie, że zostaną dowiezieni na czas i bez dodatkowych kosztów oraz bez narażania na błędzenie po mieście.

Nowe przepisy ułatwiły wejście na rynek pracy ludziom młodym, a więc cel deregulacji zakładający zmniejszenie bezrobocia został osiągnięty. Jednak wprowadzone zmiany utrudniły sytuację przedsiębiorcom już pracującym w zawodzie taksówkarza. Bulwersujący dla wielu taksówkarzy jest fakt, że w jednym mieście trzeba odbywać kurs i zdawać egzamin, a w drugim nie. Uważają to za nierówne traktowanie przedsiębiorców. Większość nie zgadza się również z tym, że z jednej strony państwo ułatwiło dostęp do wykonywanego przez nich zawodu, a z drugiej strony samorząd ustala stawki taryfowe. Sytuacja ta jest nieadekwatna do zarobków pozyskiwanych z działalności taksówkarskiej, zwłaszcza w małym mieście. Taksówkarze twierdzą, że władza zbyt bardzo zaingerowała w ich działalność, tworząc przepisy, które nie pokrywają się z rzeczywistością.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Ustawa O transporcie drogowym z dnia 6 września 2001r. Dz.U. 2001 nr 125 poz. 1371.
- Uzasadnienie projektu ustawy O zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów – ms.gov.pl

Strony Internetowe

- ms.gov.pl
- senat.gov.pl