



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 573**  
Warszawa, 19 maja 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

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

## **- o Rzeczniku Praw Przedsiębiorcy.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Mieczysława Kasprzaka.

(-) Mieczysław Kazimierz Baszko; (-) Paweł Bejda; (-) Krystian Jarubas;  
(-) Mieczysław Kasprzak; (-) Eugeniusz Kłopotek; (-) Władysław Kosiniak-  
Kamysz; (-) Kazimierz Kotowski; (-) Jan Łopata;  
(-) Andżelika Możdżanowska; (-) Urszula Pasławska; (-) Krzysztof  
Paszyk; (-) Marek Sawicki; (-) Zbigniew Sosnowski; (-) Genowefa  
Tokarska; (-) Piotr Zgorzelski.

**USTAWA**  
**z dnia ..... 2016 r.**  
**o Rzeczniku Praw Przedsiębiorcy**

**Art. 1.**

1. Ustanawia się Rzecznika Praw Przedsiębiorcy.
2. Rzecznik Praw Przedsiębiorcy, zwany dalej Rzecznikiem, stoi na straży praw przedsiębiorców określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych aktach normatywnych, w szczególności strzegąc poszanowania:
  - a) wolności działalności gospodarczej;
  - b) prawa własności;
  - c) równości wobec prawa;
  - d) prawa do sądu;
  - e) prawa do obrony;
  - f) zasady swobody umów.

**Art. 2.**

Na Rzecznika może być powołany ten, kto:

- a. posiada obywatelstwo polskie,
- b. posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych,
- c. nie był skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne,
- d. ukończył wyższe studia prawnicze i uzyskał tytuł magistra prawa,
- e. wyróżnia się wiedzą z zakresu prawa gospodarczego.

**Art. 3.**

1. Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów.
2. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika Praw Przedsiębiorcy określa uchwała Sejmu.

3. Uchwałę Sejmu o powołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu.
4. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu, o której mowa w ust. 3. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody.
5. Jeżeli Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika, Sejm powołuje na stanowisko Rzecznika inną osobę. Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio.
6. Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.

#### **Art. 4.**

Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Rzecznik składa przed Sejmem następujące ślubowanie:

„Ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Przedsiębiorcy dochowam wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę strzec praw przedsiębiorców, kierując się przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego i sprawiedliwości. Ślubuję, że powierzone mi obowiązki będę wypełniać bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością, że będę strzec godności powierzonego mi stanowiska oraz dochowam tajemnicy prawnie chronionej.”

Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”.

#### **Art. 5.**

1. Kadencja Rzecznika trwa 5 lat, licząc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem.
2. Ta sama osoba nie może być Rzecznikiem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje.

#### **Art. 6.**

1. Rzecznik jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w art. 7 ustawy.
2. Rzecznik nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznik nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

3. Rzecznik nie może:
  - 1) zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej ani wykonywać innych zajęć zawodowych,
  - 2) należeć do partii politycznej,
  - 3) prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z obowiązkami i godnością jego urzędu,
  - 4) prowadzić działalności gospodarczej.
4. Po zaprzestaniu wykonywania obowiązków Rzecznik ma prawo powrócić na stanowisko zajmowane poprzednio lub otrzymać stanowisko równorzędne z poprzednio zajmowanym.
5. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy, z wyjątkiem stosunku pracy na podstawie wyboru, oraz zmiana warunków pracy lub płacy na gorsze, w ciągu dwóch lat po zaprzestaniu wykonywania obowiązków Rzecznika może nastąpić tylko za zgodą Prezydium Sejmu.

#### **Art. 7.**

1. Kadencja Rzecznika wygasa w razie jego śmierci.
2. Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem kadencji, na którą został powołany jeżeli:
  - 1) zrzekł się on sprawowania urzędu,
  - 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonych orzeczeniem lekarskim,
  - 3) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu,
  - 4) został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.
3. Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika, w przypadku określonym w ust. 2 pkt 1, na wniosek Marszałka Sejmu.
4. Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika, w przypadkach określonych w ust. 2 pkt 2-4, na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów, większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
5. Rzecznik pełni swoją funkcję do czasu powołania nowego Rzecznika.

#### **Art. 8.**

Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje:

- 1) na wniosek przedsiębiorców, pracodawców albo organizacji zrzeszających przedsiębiorców lub pracodawców,
- 2) z własnej inicjatywy.

#### **Art. 9.**

Rzecznik nie podejmuje spraw, w których stronami postępowania są przedsiębiorcy pozostający w sporze oraz w sprawach sporów między przedsiębiorcami a pracownikami.

#### **Art. 10.**

Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz przedsiębiorcy, którego sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy.

#### **Art. 11.**

1. Rzecznik po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem może:
  - 1) podjąć sprawę,
  - 2) poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania,
  - 3) przekazać sprawę według właściwości,
  - 4) nie podjąć sprawy – zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy.
2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, Rzecznik może:
  - 1) samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające;
  - 2) zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej, zgodnie z ich kompetencjami.
3. Rzecznik informuje na piśmie zainteresowane podmioty o wynikach prowadzonych spraw, zarówno wówczas, gdy stwierdził, że doszło do naruszenia praw przedsiębiorców jak i wówczas, gdy nie stwierdził takiego naruszenia.

#### **Art. 12.**

1. Prowadząc postępowanie Rzecznik ma prawo:
  - a) zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu,

- b) żądać od organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji złożenia wyjaśnień lub udzielenia informacji, a także udostępnienia akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe,
- c) zgłosić udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich lub w sprawach skargi konstytucyjnej, dotyczących praw przedsiębiorców oraz brać udział w tych postępowaniach,
- d) występować do Sądu Najwyższego z wnioskami w sprawie rozstrzygnięcia rozbieżności wykładni prawa w zakresie przepisów prawnych dotyczących praw przedsiębiorców,
- e) wnieść kasację albo skargę kasacyjną od prawomocnego orzeczenia, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach,
- f) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz wziąć udział w toczącym się już postępowaniu - na prawach przysługujących prokuratorowi,
- g) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,
- h) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- i) wystąpić z wnioskiem o ukaranie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.,
- j) zlecać przeprowadzanie badań oraz sporządzanie ekspertyz i opinii.

2. Rzecznik może gromadzić i przetwarzać informacje i dane osobowe, w tym także bez zgody osób, których dotyczą, niezbędne do realizacji zadań, o których mowa w art. 1 ustawy.

3. Rzecznik może odmówić ujawnienia danych osobowych osoby, od której uzyskał informację wskazującą na naruszenie praw przedsiębiorcy, oraz osoby, której naruszenie dotyczy, w tym także wobec organów władzy publicznej, jeżeli uzna to za niezbędne dla ochrony wolności, praw i interesów jednostki.

### **Art. 13.**

1. Rzecznik może również zwracać się do właściwych organów, organizacji lub instytucji o podjęcie działań na rzecz przedsiębiorcy z zakresu ich kompetencji.
2. Organy, organizacje i instytucje, o których mowa w ust. 1, podejmują sprawy skierowane przez Rzecznika.

3. Organ, organizacja lub instytucja, do których Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań na rzecz przedsiębiorcy, są obowiązane niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku.

4. W przypadku gdy organ, organizacja lub instytucja, o których mowa w ust. 1, nie informują Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku albo gdy Rzecznik nie podziela ich stanowiska, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań.

5. W przypadku gdy Rzecznik stwierdził w działalności organu, organizacji lub instytucji, o których mowa w ust. 1, naruszenie praw przedsiębiorcy, może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych.

#### **Art. 14.**

Organ, organizacja lub instytucja, do których zwróci się Rzecznik, są obowiązane z nim współdziałać i udzielać mu pomocy, a w szczególności:

- 1) zapewnić dostęp do akt i dokumentów badanej sprawy,
- 2) udzielać Rzecznikowi żądanych przez niego informacji i wyjaśnień,
- 3) udzielać wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć.

#### **Art. 15.**

1. Rzecznik przedstawia właściwym organom władzy publicznej, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw przedsiębiorcy oraz usprawnienia trybu załatwiania spraw w tym zakresie.

2. Rzecznik może również występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych.

3. Organy, instytucje i organizacje, do których Rzecznik zwrócił się z wnioskami określonymi w ust. 1 i 2, są obowiązane ustosunkować się do tych wniosków w terminie 30 dni od daty ich otrzymania.

#### **Art. 16.**

Rzecznik współdziała ze stowarzyszeniami, organizacjami pracodawców, izbami gospodarczymi, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony praw przedsiębiorcy.

#### **Art. 17.**

1. Rzecznik corocznie przedstawia Sejmowi i Senatowi, nie później niż do dnia 31 marca, informację o swojej działalności i uwagi o stanie przestrzegania praw przedsiębiorcy.
2. Informacja Rzecznika jest podawana do wiadomości publicznej.

#### **Art. 18.**

1. Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Praw Przedsiębiorcy.
2. Rzecznik nadaje, w drodze zarządzenia, statut, który określa organizację Biura.
3. Rzecznik może powołać zastępcę Rzecznika. Rzecznik odwołuje zastępcę Rzecznika.
4. Rzecznik określa zakres zadań zastępcy Rzecznika.

#### **Art. 19.**

Wydatki związane z funkcjonowaniem Rzecznika są pokrywane z części środków wpłacanych przez przedsiębiorców na Fundusz Pracy w wysokości wynikającej z art. 109e ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001 ze zm.).

#### **Art. 20.**

W ustawie z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 ze zm.) art. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ministra, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Praw Przedsiębiorcy, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu, zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu, zastępcy Szefa Kancelarii Senatu, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefa Służby Cywilnej, Głównego Inspektora Pracy, zastępcy Głównego Inspektora Pracy, Kierownika Krajowego Biura Wyborczego;



## **Art. 21.**

W ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 269) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 ust. 1 po pkt 7a dodaje się pkt 7b w brzmieniu:

"7b) Biurze Rzecznika Praw Przedsiębiorcy,";

2) w art. 36 ust. 5 po pkt 9b dodaje się pkt 9c w brzmieniu:

"9c) Rzeczniku Praw Przedsiębiorcy - dla urzędników Biura Rzecznika Praw Przedsiębiorcy,";

3) w art. 48:

a) ust. 1a otrzymuje brzmienie:

"1a. Przepisów art. 2 pkt 1, art. 7 ust. 6 i art. 30 ust. 1 nie stosuje się w odniesieniu do pracowników urzędów wymienionych w art. 1 ust. 1 pkt 11, 2, 3b, 6–7b, 9 i 13. Kierownicy tych urzędów są uprawnieni do określania:

- 1) stanowisk, na których zatrudnieni pracownicy są urzędnikami państwowymi;
- 2) wykazu stanowisk objętych aplikacją administracyjną oraz zasad i trybu odbywania tej aplikacji;
- 3) rozkładu czasu pracy w tygodniu i jego wymiaru w poszczególnych dniach tygodnia."

b) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

"2. Uprawnienie wynikające z art. 31 ust. 3 przysługuje odpowiednio organowi wymienionemu w ust. 1 oraz Marszałkowi Sejmu w odniesieniu do pracowników Kancelarii Sejmu, Krajowego Biura Wyborczego i Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, a także Marszałkowi Senatu w odniesieniu do pracowników Kancelarii Senatu oraz kierownikom urzędów wymienionym w art. 1 ust. 1 pkt 3b i 6–7b w odniesieniu do pracowników tych urzędów.

3. Przewidziane w ustawie uprawnienia ministrów przysługują odpowiednio kierownikom urzędów wymienionych w ust. 1 oraz w art. 1 ust. 1 pkt 1, 2, 3b, 6–7b, 9 i 13."

## **Art. 22.**

W ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.<sup>1</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu:

"2b. W sprawach przedsiębiorców Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Przedsiębiorcy,";

2) w art. 9 po pkt 2a dodaje się pkt 2b w brzmieniu:  
"2b) na wniosek Rzecznika Praw Przedsiębiorcy,".

### **Art. 23.**

W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29<sup>2</sup>) w art. 30 w ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy: w Kancelarii Sejmu, w Kancelarii Senatu, w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, w Najwyższej Izbie Kontroli, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Biurze Rzecznika Praw Dziecka, w Biurze Rzecznika Praw Przedsiębiorcy, w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w Krajowym Biurze Wyborczym, w Państwowej Inspekcji Pracy, w administracji rządowej i samorządu terytorialnego - z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru - oraz nie mogą wykonywać pracy w charakterze sędziego, asesora sądowego i prokuratora, pracownika administracyjnego sądu i prokuratury, a także nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej.

### **Art. 24.**

W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.<sup>3</sup>) w art. 398<sup>1</sup> otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie strona, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka lub Rzecznik Praw Przedsiębiorców może wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

§ 2. Wniesienie skargi kasacyjnej przez stronę wyłącza - w zaskarżonym zakresie - wniesienie skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka lub Rzecznika Praw Przedsiębiorców.”

### **Art. 25.**

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89 poz. 555, z późn. zm.<sup>4</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 521 dodaje się § 2a w brzmieniu:

"Rzecznik Praw Przedsiębiorcy może wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie, jeżeli przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia praw przedsiębiorcy."

- 2) w art. 521 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Organy, o których mowa w § 1, 2 i 2a, mają prawo żądać do wglądu akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia.”

### **Art. 26.**

W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.<sup>5</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1. w art. 8 dodaje się § 3 w brzmieniu:

"§ 3. Rzecznik Praw Przedsiębiorcy może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw przedsiębiorcy. W takim przypadku przysługują mu prawa strony.";

2. art. 173 § 2 otrzymuje brzmienie:

"Skargę kasacyjną może wnieść strona, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Przedsiębiorcy lub Rzecznik Praw Dziecka po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem."

### **Art. 27.**

W ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015, poz. 1064) z w art. 27 dodaje się pkt. 10) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) art. 6 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Informację, o której mowa w ust. 1, Prezes Trybunału przekazuje: Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, Pierwszemu Prezesowi Sądu

Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Ministrowi Sprawiedliwości - Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Praw Przedsiębiorcy, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego.

2) w art. 56 dodaje się pkt 11a w brzmieniu:

"11a) Rzecznik Praw Przedsiębiorcy, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu wszczętym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich lub w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczących praw przedsiębiorców."

3) w art. 82 dodaje się ust 4a w brzmieniu:

„4a. Do Rzecznika Praw Przedsiębiorcy, w postępowaniu wszczętym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w postępowaniu w sprawie skargi, dotyczących praw przedsiębiorców, przepisy ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio.

#### **Art. 28**

W ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.<sup>7</sup>) art. 60 § 2 otrzymuje brzmienie:

"§ 2. Z wnioskiem, o którym mowa w § 1, mogą wystąpić również Rzecznik Praw Obywatelskich i Prokurator Generalny oraz, w zakresie swojej właściwości, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Przedsiębiorcy, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznik Ubezpieczonych."

#### **Art. 29.**

W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.<sup>8</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) do art. 108 ust. 1 dodaje się pkt. 59) w brzmieniu:

"koszty działalności Rzecznika Praw Przedsiębiorcy oraz jego biura.",

2) po art. 109g. dodaje się art. 109h. w brzmieniu:

"1. Minister właściwy do spraw pracy przekazuje środki Funduszu Pracy na finansowanie działalności Rzecznika Praw Przedsiębiorcy oraz jego biura w wysokości 10.000.000 złotych;

2. Minister właściwy do spraw pracy przekazuje środki Funduszu Pracy na wyodrębniony rachunek bankowy Rzecznika Praw Przedsiębiorcy z przeznaczeniem na pokrycie kosztów realizacji zadań określonych w ustawie z dnia..... o Rzeczniku Praw Przedsiębiorcy."

**Art. 30.**

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

## Uzasadnienie

### Funkcja oraz uzasadnienie powołania instytucji Rzecznika Praw Przedsiębiorcy

Aktualnie w Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonują instytucje Rzeczników Praw: Obywatelskich, Dzieci, Pacjenta, Ucznia, Ubezpieczonych oraz Konsumentów. Konstytucyjne umocowanie istnieje jedynie dla Instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (*vide*: art. 80 oraz art. 208-212 Konstytucji) oraz Rzecznika Praw Dziecka (*vide*: art. 72 ust. 4 Konstytucji). Rzecznicy o których mowa wyżej stoją na straży Konstytucyjnych wartości, a przede wszystkim podstawowej zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzonej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Grupy obywateli posiadające tych swoistego rodzaju przedstawicieli, mogą w sytuacjach, w których ich prawa i wolności są naruszane zwracać się o pomoc w walce z organami, organizacjami i instytucjami, które tych praw nie przestrzegają. Zgodnie ze statystykami przedstawionymi w „Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku” do WSA wpłynęło na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów wpłynęło 16 312 skarg. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 12 415 skarg, z czego uwzględniły 4061, co stanowi 32,71% uwzględnień do liczby załatwień wyrokiem. Dla porównania w 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 37,32%, w 2012 r. – 35,62%, w 2011 r. – 36,19%, a w 2010 r. – 35,59%. Oznacza to, że liczba wyeliminowanych z obrotu prawnego decyzji ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów utrzymuje się średnio na poziomie powyżej 30%.

Instytucja Rzecznika Praw Przedsiębiorcy, zwanym dalej **RPP**, jest koncepcją powstałą na bazie doświadczeń i przemyśleń pierwszego Społecznego Rzecznika Przedsiębiorców Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan (lata 2003-2004). Zadaniem RPP byłaby obrona interesów przedsiębiorców w sytuacjach konfliktowych, w których stroną przeciwną jest Państwo. Sprawy, w których stronami pozostającymi w konflikcie byłiby przedsiębiorcy, zgodnie z przedstawianą koncepcją, byłyby wyłączone z ingerencji RPP. Przedsiębiorcy jako szczególnie ważna kategoria obywateli, w której upatruje się motoru napędowego rozwoju gospodarczego Polski, często narażeni są na spory w których stroną przeciwną są organy ścigania, administracja rządowa i samorządowa oraz organy kontrolne. Szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorców, których nie stać na profesjonalną obsługę prawną, są to spory trudne do wygrania nawet jeśli racje są po ich stronie. Do WSA co roku wpływa około 1000 spraw dotyczących działalności gospodarczej, także z udziałem podmiotów zagranicznych. Teoretycznie w sytuacjach spornych pomiędzy przedsiębiorcami a organami,

organizacjami i instytucjami organem do którego można zwrócić się o pomoc jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Niestety praktyka pokazała, że organ ten, ze względu na liczne sprawy o większym ciężarze gatunkowym, nie podejmuje w większości przypadków spraw indywidualnych przedsiębiorców, zajmując się sprawami systemowymi.

Zgodnie z opublikowaną informacją z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2014, do Rzecznika wpłynęło ogółem 57 127 wniosków, w tym 26 470 wniosków w sprawach nowych. W skargach kierowanych do Rzecznika dominowała problematyka z zakresu prawa karnego, prawa administracyjnego i gospodarczego, prawa cywilnego oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Nieliczne sprawy dotyczyły jednak merytorycznych spraw przedsiębiorców. W związku z rozpatrzeniem nielicznych spraw dotyczących przedsiębiorców, świadczy o niewielkim zainteresowaniu instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich sprawami przedsiębiorców.

Powołanie RPP zagwarantowałoby wszystkim przedsiębiorcom, w tym także indywidualnym, możliwość realnego dochodzenia swoich praw. RPP strzegłby praw tej, coraz liczniejszej grupy społecznej, odgrywającej dużą rolę w rozwoju gospodarki. Według danych GUS w 2012 roku w Polsce funkcjonowało około 1,79 mln aktywnych przedsiębiorstw, co stawia polską gospodarkę na szóstym miejscu w UE pod względem ich liczby. Z kolei, według „Raportu o stanie sektora małych średnich przedsiębiorstw w Polsce” (2012-13)” w 2012 roku liczba pracujących w przedsiębiorstwach w Polsce wyniosła blisko 9 mln osób, z czego 6,3 mln osób (70,1%) pracowało w podmiotach sektora MŚP. Liczba zatrudnionych w przedsiębiorstwach w tym samym roku wyniosła blisko 6,5 mln osób. Blisko jedna trzecia z nich była zatrudniona w dużych firmach (39,7%). Zatrudnieni w mikro, małych i średnich firmach (3,9 mln osób) stanowią większość, bo 60,3% ogółu zatrudnionych w przedsiębiorstwach. Różnica pomiędzy liczbą pracujących a liczbą zatrudnionych w przedsiębiorstwach – ponad 2,4 mln osób – to głównie osoby pracujące na własny rachunek, łącznie z pomagającymi członkami ich rodzin.

Celowe zatem wydaje się powołanie specjalnego organu – RPP, który gwarantowałby wzmoczoną ochronę interesów przedsiębiorców, szczególnie tych zaliczanych do sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

W związku z zapotrzebowaniem na taką instytucję pojawiają się różnego rodzaju inicjatywy wychodzące od obywateli. Przykładami mogą być: Społeczny Rzecznik Przedsiębiorców powołany przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan czy nowopowstały ruch społeczny „Niepokonani 2012”. Ruch społeczny „Niepokonani 2012” – obecnie aktywnie działający w formie stowarzyszenia, zakłada, że jego członkowie są

„pokrzywdzeni przez aparat państwowy – urzędy skarbowe, prokuratury, sądy”. Wokół tego ruchu, dzięki nagłaśnianiu spraw jej członków w telewizji (TVN24, POLSAT, TVP Rzeszów) i prasie (Polityka, Puls Biznesu, Wyborcza.biz, Dziennik Polski, Rzeczpospolita) zaczyna się tworzyć coraz większe grono zainteresowanych. W dniu 31 maja 2012r. w Warszawie odbył się pierwszy Kongres zorganizowany przez ruch społeczny „Niepokonani 2012”. Tworzenie inicjatyw podobnych do tej jest przejawem niezadowolenia z aktualnego stanu rzeczy, w którym przedsiębiorcy, szczególnie indywidualni, mają ograniczone możliwości dochodzenia swoich praw, szczególnie w przypadku, gdy Rzecznik Praw Obywatelskich nie decyduje się na podjęcie danej sprawy. Rodzi to poczucie niesprawiedliwości i spadek zaufania do organów państwowych. Z kolei podstawową wadą rozwiązań tworzonych przez obywateli jest brak realnych kompetencji ze względu na brak umocowania w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Powołanie specjalnego organu do obrony interesów przedsiębiorców – RPP, jest zatem dobrym rozwiązaniem dla aktualnej sytuacji gospodarczej Polski tj. spowolnienia gospodarczego narastającego bezrobocia i negatywnych zjawisk takich jak zatory płatnicze.

W niniejszym uzasadnieniu, w części dotyczącej źródeł finansowania i skutków dla budżetu zakłada się obciążenie Funduszu Pracy w kwocie zbliżonej do budżetu Rzecznika Praw Dziecka, czyli w kwocie 10 mln złotych. W ustawie budżetowej na rok 2016, w części 14 przewidziano dla Rzecznika Praw Dziecka budżet w wysokości 11,179 mln złotych. Propozycja ta wynika z analizy potencjalnych potrzeb biura RPP opartych na analizie działalności oraz struktury zatrudnienia w biurze Rzecznika Praw Dziecka. Dla porównania roczny budżet Rzecznika Praw Obywatelskich wynosi aktualnie 35,619 mln złotych.

### Kompetencje

Kompetencje RPP wykazują pewne podobieństwo do kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, które to instytucje mają umocowanie konstytucyjne. RPP podejmuje działanie z własnej inicjatywy jak również na wniosek przedsiębiorców, pracodawców albo organizacji zrzeszających przedsiębiorców lub pracodawców. Do kompetencji Rzecznika nie należy jednak podejmowanie spraw, w których stronami postępowania są przedsiębiorcy pozostający w sporze między sobą lub w sporach z pracownikami. W przypadku gdy do RPP skierowany jest odpowiedni wniosek, Rzecznik może: podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości innemu organowi, nie podjąć sprawy – zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy. Jeżeli RPP podejmie się



sprawy ma dwie możliwości działania: samodzielne prowadzenie postępowania wyjaśniającego lub zwrócenie się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów (w szczególności do organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej, zgodnie z ich kompetencjami). RPP prowadząc postępowanie ma prawo:

- zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu,
- żądać od organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji złożenia wyjaśnień lub udzielenia informacji, a także udostępnienia akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe,
- zgłosić udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich lub w sprawach skargi konstytucyjnej, dotyczących praw przedsiębiorców oraz brać udział w tych postępowaniach,
- występować do Sądu Najwyższego z wnioskami w sprawie rozstrzygnięcia rozbieżności wykładni prawa w zakresie przepisów prawnych dotyczących praw przedsiębiorców,
- wnieść kasację albo skargę kasacyjną od prawomocnego orzeczenia, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach, żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz wziąć udział w toczącym się już postępowaniu - na prawach przysługujących prokuratorowi,
- żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa,
- zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- wystąpić z wnioskiem o ukaranie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach,
- zlecać przeprowadzanie badań oraz sporządzanie ekspertyz i opinii.

Do kompetencji RPP zaliczyć można również możliwość zwracania się do właściwych organów, organizacji lub instytucji, z prośbą o podjęcie działań na rzecz przedsiębiorcy z zakresu ich kompetencji. Organy i instytucje te powinny podjąć sprawy skierowane przez Rzecznika, a o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku obowiązane byłyby poinformować Rzecznika w terminie 30 dni. W przypadku niedotrzymania terminu 30-dniowego lub w sytuacji gdy Rzecznik nie podzielałby stanowiska organów, organizacji lub

instytucji do których zwrócił się z prośbą o podjęcie działań, Rzecznik może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań.

Istotnym uprawnieniem RPP jest występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych. Możliwość taka pozwalałaby Rzecznikowi na zapewnienie skutecznej ochrony praw przedsiębiorcy poprzez tworzenie i modyfikację istniejących aktów prawnych. Rzecznik współpracując ze stowarzyszeniami, organizacjami pracodawców, izbami gospodarczymi, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony praw przedsiębiorcy, byłby również łącznikiem między ustawodawcą a przedsiębiorcami.

Ostatnim uprawnieniem RPP jest przedstawianie Sejmowi i Senatowi, corocznie, nie później niż do dnia 31 marca, informacji o swojej działalności i uwagi o stanie przestrzegania praw przedsiębiorcy. Informacja ta, jako informacja publiczna byłaby podawana do wiadomości publicznej.

#### Pozycja ustrojowa

RPP powoływany jest w formie uchwały przez Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika określany jest uchwałą Sejmu. Uchwała Sejmu o powołaniu RPP przesyłana jest niezwłocznie przez Marszałka Sejmu Marszałkowi Senatu. Senat również w formie uchwały wyraża zgodę na powołanie Rzecznika.

Kadencja RPP trwa 5 lat, licząc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem. Ta sama osoba nie może być Rzecznikiem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Wcześniejsze skrócenie kadencji może wynikać jedynie z rezygnacji urzędującego Rzecznika z zajmowanego stanowiska, jego śmierci lub odwołania. Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.

RPP jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Taka pozycja RPP gwarantuje mu niezależność oraz swobodę działania.

Urząd RPP jest urzędem chronionym immunitetem formalnym. Rzecznik nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznik nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia

prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

#### Skutki dla budżetu i samorządów

Proponowane jest finansowanie instytucji RPP z części środków wpłacanych przez przedsiębiorców na Fundusz Pracy - w przypadku takiego źródła finansowania budżet państwa nie ponosiłby dodatkowych kosztów funkcjonowania RPP.

Proponowana ustawa, nie wywołuje żadnych skutków dla samorządów terytorialnych.

#### Zgodność z prawem UE

Proponowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 2 czerwca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1123/16

Pan Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Przedsiębiorcy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mieczysław Kasprzak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Przedsiębiorcy przewiduje ustanowienie Rzecznika Praw Przedsiębiorcy (dalej: Rzecznik), który ma stać na straży praw przedsiębiorców określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych, w szczególności strzegąc poszanowania wolności gospodarczej, prawa własności, równości wobec prawa, prawa do sądu, prawa do obrony, zasady swobody umów. Projekt określa warunki, jakie musi spełniać kandydat na Rzecznika, tryb powoływania i odwoływania Rzecznika, jego kadencję, a także kompetencje Rzecznika.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Przedsiębiorców nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych  
*M. Warciński*  
Michał Warciński

Warszawa, 2 czerwca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1122/16

Pan Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Przedsiębiorcy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mieczysław Kasprzak)**

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

**I. Przedmiot projektu ustawy**

Poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Przedsiębiorcy przewiduje ustanowienie Rzecznika Praw Przedsiębiorcy (dalej: Rzecznik), który ma stać na straży praw przedsiębiorców określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych, w szczególności strzegąc poszanowania wolności gospodarczej, prawa własności, równości wobec prawa, prawa do sądu, prawa do obrony, zasady swobody umów. Projekt określa warunki, jakie musi spełniać kandydat na Rzecznika, tryb powoływania i odwoływania Rzecznika, jego kadencję, a także kompetencje Rzecznika.

Ponadto projekt przewiduje zmiany w następujących ustawach: z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.), z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430, ze zm.), z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269, ze zm.), z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 268, ze zm.), z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2015 r. poz. 1605, ze zm.), z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.), z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.), z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 645), z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293).

Ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2017 r.

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

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać art. 20, art. 21 i art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) oraz dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. WE L 158 z 30.4.2004 r., s. 77, ze zm.; dalej: dyrektywa 2004/38/WE).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 i ust. 2 lit. a TfUE, obywatelem Unii Europejskiej jest każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktatach. Mają m.in. prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Również art. 21 ust. 1 TfUE stanowi, że obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania. Przywołane przepisy TfUE są doprecyzowane dyrektywą 2004/38/WE.

Przepis art. 45 TfUE ustanawia swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Obejmuje ona zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia (np. ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy), wynagrodzenia i innych warunków pracy. Zgodnie jednak z art. 45 ust. 4 TfUE postanowienia tego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej.

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

Projekt ustawy określa m.in. wymagania, które musi spełniać osoba powołana na stanowisko Rzecznika Praw Przedsiębiorcy. Wśród wymagań jest m.in. posiadanie obywatelstwa polskiego oraz ukończenie wyższych studiów prawniczych i uzyskanie tytułu magistra prawa (art. 2 lit. a i d projektu).

Przepisy te wymagają oceny pod kątem zgodności z przywołanymi w punkcie II opinii przepisami prawa Unii Europejskiej.

Wymóg obywatelstwa polskiego (art. 2 lit. a projektu) wymaga oceny zgodności z art. 45 ust. 4 TfUE.

Zasada swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia (art. 45 ust. 1 i 2 TfUE). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE

(dalej: Trybunał) swoboda przepływu pracowników oznacza zniesienie także barier o charakterze niedyskryminującym. Za sprzeczne z art. 45 TfUE Trybunał uznaje regulacje krajowe, które uniemożliwiają lub zniechęcają pracownika – obywatela UE do skorzystania ze swobody przemieszczania się do innego państwa członkowskiego.

Postanowienia art. 45 TfUE nie mają jednak zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE). Wyłączenie to ma charakter wyjątku, nie można więc traktować go rozszerzająco. Jego treść, wraz z pojęciem „administracja publiczna”, jest przedmiotem orzecznictwa Trybunału.<sup>1</sup> Trybunał stwierdził, że pojęcie administracji publicznej w rozumieniu przepisów traktatu należy interpretować i stosować jednolicie w całej Unii i w związku z tym nie może być w pełni pozostawione uznaniu państw członkowskich. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 45 ust. 4 TfUE będzie miał zastosowanie tylko do stanowisk, których sprawowanie zakłada bezpośredni lub pośredni udział w wykonywaniu władzy powierzonej przez prawo publiczne oraz dotyczy wykonywania obowiązków, których celem jest zabezpieczenie interesu ogólnego państwa albo innych władz publicznych. Sprawowanie takiego stanowiska wymaga więc istnienia szczególnych relacji zależności między osobą je sprawującą a państwem oraz zakłada istnienie praw i obowiązków wynikających z więzów przynależności państwowej.

Dodatkową wskazówką interpretacyjną może być treść komunikatu Komisji z 13 lipca 2010 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany (KOM(2010) 373 wersja ostateczna). Komisja uważa, że wyjątek dotyczący administracji publicznej odnosi się przede wszystkim do sił zbrojnych, policji, wymiaru sprawiedliwości, administracji skarbowej oraz dyplomacji. Może odnosić się do stanowisk w administracji publicznej szczebla centralnego lub lokalnego, których sprawowanie zakłada wykonywanie władzy państwowej, w związku z procesem tworzenia lub stosowania prawa oraz nadzoru nad jednostkami podporządkowanymi.

Zgodnie z projektem Rzecznik ma być powoływany przez Sejm, za zgodą Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Także kompetencje Rzecznika (art. 11-15 i art. 17 projektu) przemawiają za uznaniem, że sprawowanie funkcji Rzecznika wymaga istnienia szczególnych relacji w stosunku do państwa, wynikających z więzów obywatelstwa. Pełnienie tej funkcji jest więc zatrudnieniem w administracji publicznej i spełnia kryterium wyjątku przewidzianego w art. 45 ust. 4 TfUE. Należy uznać, że w omawianym przypadku wymóg obywatelstwa polskiego jest usprawiedliwiony, zasada

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. wyrok Trybunału z 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79 *Komisja przeciwko Belgii*, ECR 1980, str. 3881, pkt. 10, 12, 18 i 19, wyrok Trybunału z 16 czerwca 1987 r. w sprawie 225/85 *Komisja przeciwko Włochom*, ECR 1987, str. 2625, pkt 7, wyrok Trybunału z 30 września 2003 r. w sprawie C-47/02 *Anker i inni*, ECR 2003, str. I-10447, pkt. 57–60.

swobody przepływu pracowników nie ma zastosowania, a projektowany przepis nie jest sprzeczny z prawem UE.

Wymóg uzyskania tytułu magistra prawa należy ocenić pod kątem zgodności z art. 20 ust. 1 i ust. 2 lit. a oraz art. 21 ust. 1 TfUE oraz z dyrektywą 2004/38/WE.

Trybunał Sprawiedliwości w swych orzeczeniach zwraca uwagę, że państwa członkowskie powinny powstrzymać się od przyjmowania przepisów prawa krajowego, które zniechęcałyby obywateli UE do korzystania ze swobód zagwarantowanych w art. 21 TfUE<sup>2</sup>.

Projekt przewiduje, że na Rzecznika będzie mógł być powołany ten, kto ukończył wyższe studia prawnicze i uzyskał tytuł magistra prawa.

Sam wymóg ukończenia wyższych studiów prawniczych nie budzi zastrzeżeń. W szczególności, projekt nie wprowadza wyraźnego wymogu ukończenia studiów w Polsce. Kwalifikacje uzyskane w drodze odbycia studiów wyższych w innym państwie członkowskim mogą być uznane w Polsce w trybie ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2016 r. poz. 65). Wątpliwości budzi natomiast obowiązek uzyskania tytułu magistra.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.), magister jest stopniem zawodowym. Rozporządzenie ministra nauki i szkolnictwa wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie tytułów zawodowych nadawanych absolwentom studiów, warunków wydawania oraz niezbędnych elementów dyplomów ukończenia studiów i świadectw ukończenia studiów podyplomowych oraz wzoru suplementu do dyplomu (Dz. U. Nr 196, poz. 1167) określa komu nadaje się tytuły zawodowe magistra (§ 3 pkt 1 i 8, § 4 pkt 6). Z przepisów ustawy (w szczególności art. 1 ust. 1, art. 2 pkt. 1-3) i rozporządzenia (w szczególności § 7) wynika, że tytuł magistra związany jest z ukończeniem studiów w Polsce. W konsekwencji należy uznać, że przewidziany w projekcie wymóg wykształcenia dotyczy ukończenia studiów w Polsce. Projekt nie dopuszcza, by Rzecznikiem została osoba, która korzystając z traktatowej swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, odbyła studia prawnicze w innym państwie członkowskim i uzyskała tam kwalifikacje, które mogą być uznane za równoważne do kwalifikacji magistra prawa. Można uznać, że w tym zakresie projekt zniechęca do korzystania z wynikającej z art. 20 i 21 TfUE swobody przemieszczania się

---

<sup>2</sup> Zob. m.in. wyroki w sprawach C 353/06 Grunkin i Paul, C-56/09 Zanotti, C-269/07 Komisja przeciwko Niemcom, C-544/07 Rüffler, C-152/05 Komisja przeciwko Niemcom, C-76/05 Schwarz i Gootjes-Schwarz.



obywateli Unii Europejskiej, co może stanowić podstawę uznania go za niezgodny z przywołanymi przepisami TfUE<sup>3</sup>.

#### **IV. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Przedsiębiorcy jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt może zostać uznany za niezgodny z prawem Unii Europejskiej, w zakresie, w jakim zniechęca do korzystania z traktatowej swobody przemieszczania się.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

*M. Warciński*

Michał Warciński

---

<sup>3</sup> Dla porównania można wskazać, że jednym z wymogów formalnych koniecznych do wpisania na listę adwokatów lub radców prawnych jest ukończenie wyższych studiów prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra lub zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej (odpowiednio: art. 65 pkt 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze; Dz. U. z 2015 r. poz. 615, ze zm. oraz art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych; Dz. U. z 2016 r. poz. 233).