



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o rzemiośle
(druk nr419)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem poselskiego projektu nowelizacji było:

- doprecyzowanie definicji pojęcia rzemiosła i rzemieślnika,
- ustalenie listy zawodów rzemieślniczych dla potrzeb nauki zawodu i potwierdzania kwalifikacji,
- uregulowanie zasad nauki zawodu realizowanej w procesie pracy,
- wprowadzenie regulacji dotyczących korzystania przez rzemieślników ze środków pomocy publicznej,
- zmiana regulacji dotyczących przygotowania zawodowego oraz rzemieślników kierujących robotami budowlanymi.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa wypracowana została w oparciu o projekt poselski z druku nr 911 przedstawiony Sejmowi RP dnia 11 lipca 2006 r. Projekt skierowany został do pierwszego czytania do Komisji Rozwoju Przedsiębiorczości a pracowała nad nim Podkomisja do spraw rzemiosła i usług. Na etapie prac w Komisji projekt uległ istotnym modyfikacjom.

Wskazać należy najistotniejsze z nich.

1. Zmieniona została definicja rzemiosła, tak w zakresie podmiotowym jak i przedmiotowym.

Zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym zawodowe wykonywanie działalności, określone jako rzemiosło, ograniczone było do osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą samodzielnie lub w ramach spółki cywilnej przy ustawowym ograniczeniu

zatrudnianych pracowników do 50 osób. Prawo przewidywało ponadto możliwość zaliczania do rzemiosła innej działalności osób fizycznych.

Nowelizacja doprecyzowuje tę definicję oraz ją zmienia. Rzemiosłem ma być zawodowe wykonywanie działalności gospodarczej, przez osoby fizyczne samodzielnie lub w ramach spółek cywilnych bądź jawnych. Zrezygnowano z limitu zatrudnienia pracowników przy wykonywaniu działalności rzemieślniczej, natomiast doprecyzowanie definicji polega na ograniczeniu pojęcia rzemiosła do zawodów wskazanych na liście, którą w drodze rozporządzenia ustalać mają ministrowie właściwi do spraw gospodarki i do spraw pracy, po zasięgnięciu opinii Związku Rzemiosła Polskiego.

2. Odstąpiono od propozycji wprowadzenia obowiązkowej przynależności rzemieślników do samorządu gospodarczego rzemiosła,
3. Zrezygnowano z proponowanego w projekcie wprowadzenia regulacji dotyczących korzystania przez rzemieślników ze środków pomocy publicznej.
4. Zrezygnowano ze zmiany statusu prawnego organizacji rzemiosła poprzez objęcie tej reprezentacji statusem organizacji pracodawców w rozumieniu ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców.

W trakcie trzeciego czytania ustawy Sejm wprowadził zmiany, które dotyczą:

- uznania za uprawnione do przeprowadzania szkolenia zawodowego rzemieślników tylko izby rzemieślnicze zrzeszone w Związku Rzemiosła Polskiego,
- zwolnienia osób w wieku powyżej 50 lat, wykonujących zawód rzemieślnika od co najmniej 10 lat z obowiązku potwierdzania kwalifikacji zawodowych.

III. Uwagi szczegółowe

1. W związku ze zmianą definicji takich pojęć, jak "rzemiosło" i rzemieślnik" pragnę zwrócić uwagę na wątpliwości dotyczące spójności systemowej całej ustawy z regulacjami dotyczącymi rzemiosła, zawartymi w przepisach dotychczas obowiązujących w zakresie szkolnictwa zawodowego, pozaszkolnych form kształcenia zawodowego oraz klasyfikacji zawodów dla potrzeb rynku pracy (ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Wskazując przykładowo na rozporządzenia wykonawcze w tym zakresie, tj:

- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 maja 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego,

- rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania,
- rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych,

należy wyjaśnić, czy zawody odpowiadające danemu rodzajowi rzemiosła w myśl tych przepisów będą rzemiosłem w rozumieniu opiniowanej ustawy. Wątpliwości rodzą się w związku z przyjęciem "zamkniętej" definicji rzemiosła, jako działalności jedynie w zawodach określonych na liście zawodów rzemieślniczych, ustalonej w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy (art. 2 ust. 4). Nie wynika też jasno z brzmienia art. 2 ust. 2 i ust. 4, jaki jest zakres pojęcia "rzemieślnik", bowiem w definicji nie odwołano się do art. 2 ust. 1 a jedynie do art. 1. Czy pojęcie to ogranicza się tylko do zawodów, które znajdują się na liście ustalonej w rozporządzeniu, czy też ma zakres szerszy?

Wątpliwości i pytania rodzące się na gruncie nowych regulacji są tym bardziej uzasadnione, że delegacja ustawowa nie zawiera w przepisie upoważniającym żadnych wytycznych do wydania tego rozporządzenia a co więcej, do projektu nowelizacji nie był dołączony projekt aktu wykonawczego.

W tej sytuacji rozwiązaniu takiemu można postawić zarzut niekonstytucyjności ze względu na niejasność przepisów oraz naruszenie zasad poprawnej legislacji wynikających z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, obligującej do tworzenia przepisów dostatecznie zrozumiałych i nie budzących wątpliwości interpretacyjnych w praktyce ich stosowania.

Ponadto, mogą się również pojawić wątpliwości natury ogólnej, tj. czy tego rodzaju konstrukcje prawne nie będą "nadregulacją" w stosunku do celu, jaki deklarowany był w projekcie, tj. wzmocnienie pozycji rzemiosła?

2. Uwagi do art. 3 ust. 7 oraz art. 7 ust. 5 pkt 10 i 13

W przepisach tych wprowadza się obowiązki izb rzemieślniczych polegające na prowadzeniu rejestru rzemieślników kierujących robotami budowlanymi oraz prowadzeniu powszechnego rejestru umów zawieranych w celu nauki zawodu oraz w celu przyuczenia do określonej pracy. Należy rozważyć, czy zadanie to będzie wykonalne, bowiem ustawa nie obliguje właściwych podmiotów do przekazywania takich informacji.

3. Uwaga do art. 11 ust. 3

W trzecim czytaniu Sejm przyjął poprawkę, w myśl której za uprawnione do przeprowadzania egzaminów kwalifikacyjnych na tytuł zawodowy czeladnika lub mistrza określonego rzemiosła uznane zostały tylko izby rzemieślnicze zrzeszone w Związku Rzemiosła Polskiego.

Rozwiązanie to pozbawia prawa do określonego rodzaju działalności inne organizacje rzemiosła, przy czym chodzi tu nie tylko o egzaminy kwalifikacyjne ale o szerszy problem związany z przygotowaniem zawodowym w rzemiośle. Budzi się bowiem wątpliwość, w jakiej organizacji (cechu, izbie) mogą być zrzeszeni rzemieślnicy przygotowujący do zawodu (art. 3 ust. 5).

Ustawa o rzemiośle powierzyła Związkowi Rzemiosła Polskiego nadzór nad działalnością komisji egzaminacyjnych izb rzemieślniczych, bez względu na to, czy izby gospodarcze przeprowadzające egzaminy są jego członkami. Co więcej, w art. 3c, 3d, 3e, 3f i 3g określiła instrumenty tego nadzoru. Ponadto w drodze rozporządzenia wykonawczego określone zostały warunki powoływania komisji egzaminacyjnych izb rzemieślniczych, warunki dopuszczania do egzaminu i sposób jego przeprowadzania, wysokość wynagradzania członków komisji, wzory świadectw i dyplomów oraz inne sprawy związane z egzaminami i potwierdzaniem uzyskanych kwalifikacji.

Ustawa wskazała trzy rodzaje podmiotów prawnych, jako organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła. Wszystkie one w myśl przepisów tworzone są na zasadzie dobrowolnej przynależności (art. 7 ust. 4). Wszystkie w swoich zadaniach mają wpisany nadzór nad organizacją i przebiegiem przygotowania zawodowego. Izby rzemieślnicze na zasadzie dobrowolności mogą zrzeszać się w Związku Rzemiosła Polskiego. Powyższe względy wykluczają istnienie ważnego interesu publicznego, który przemawiałby za tworzeniem uprzywilejowanej pozycji w zakresie przeprowadzania egzaminów potwierdzających określone kwalifikacje zawodowe tylko dla izb rzemieślniczych zrzeszonych w Związku Rzemiosła Polskiego.

Konstytucyjność przyjętego rozwiązania należy rozpatrywać na gruncie wyrażonej w art. 2 zasady demokratycznego państwa prawnego mającego urzeczywistnić zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada sprawiedliwości społecznej nie zezwala na tworzenie uprzywilejowanej pozycji jakiemuś podmiotowi prawnemu względem podmiotów o prawie identycznym statusie prawnym.

W omawianej sytuacji, **jeśli interes społeczny za tym przemawia**, racjonalny ustawodawca powinien, w moim przekonaniu, rozważyć kwestię zasadności wprowadzenia obowiązku zrzeszenia się izb gospodarczych w reprezentacji krajowej. Jednakże, w związku z brakiem takiego obowiązku, stwarzanie lepszej pozycji dla podmiotu porównywalnego co do pozycji prawnej, nie wydaje się sprawiedliwe, nie tylko z punktu widzenia tego podmiotu ale, przede wszystkim, z pozycji osób (członków, pośrednio rzemieślników), których prawa podmiot ten reprezentuje.

W tym kontekście należy ocenić przyjęte rozwiązania również poprzez zasady wynikające z art. 17 ust. 2 i art. 22 Konstytucji, tj. zakaz ograniczania wolności wykonywania zawodu lub podejmowania działalności gospodarczej przez samorządy zawodowe (art. 17) oraz zakaz ograniczania wolności działalności gospodarczej (art. 22). Wprowadzane przez ustawodawcę ograniczenia w zakresie przygotowywania rzemieślników do zawodu powinny znajdować uzasadnienie w konieczności ochrony szczególnego interesu odbiorców świadczonych usług czy dzieła ze względu na ich specyfikę. Należy rozważyć, czy ograniczenia te nie naruszają wolności wykonywania zawodu i nie uszczuplają wolności podejmowania działalności gospodarczej?

4. Uwaga do art. 11 ust. 2 i 3

W obu przepisach pojawia się zadanie izb gospodarczych polegające na "potwierdzeniu egzaminów kwalifikacyjnych". Pojęcie to nie jest zdefiniowane w ustawie. W przepisach ogólnych, wskazanych wyżej, dotyczących uzyskiwania kwalifikacji zawodowych, mamy do czynienia z takimi formami, jak:

- a) wydawanie zaświadczeń o ukończeniu określonej formy szkolenia,
- b) potwierdzanie posiadanych kwalifikacji, jeśli osoba zdała egzamin na tytuł kwalifikacyjny.

Potwierdzanie posiadanych kwalifikacji, jeśli osoba zdała egzamin na tytuł zawodowy odbywa się poprzez wydanie świadectwa uzyskania tytułu zawodowego, a jeśli zdała egzamin kwalifikacyjny na tytuł mistrza wydaje się dyplom uzyskania tytułu mistrza. Należałoby w moim przekonaniu ujednoczyć te określenia, tym bardziej, że zgodnie z par. 50 cyt. rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r., tytuły robotnika kwalifikowanego lub mistrza uzyskane w wyniku zdania egzaminu przed komisją egzaminacyjną izby rzemieślniczej są równoznaczne z tytułami zawodowymi oraz tytułami mistrza, odpowiadającymi nazwie zawodu występującego w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego.

Należy ponadto zauważyć, że w związku ze zmianą przepisu ust. 3, przy założeniu, że Senat utrzyma to rozwiązanie, należałoby skorygować przepis ust. 2, bowiem "przeprowadzanie i potwierdzanie egzaminów kwalifikacyjnych" nie będzie podstawowym zadaniem wszystkich izb gospodarczych lecz jedynie izb zrzeszonych w Związku Rzemiosła Polskiego.

Hanna Kaśnikowska

Główny specjalista ds. legislacji