



Warszawa, dnia 23 listopada 2004 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia prawna o uchwalonej przez Sejm w dniu 4 listopada 2004 r.
ustawie o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 4 listopada 2004 r. ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, określanej dalej jako "ustawa", jest w szczególności ustanowienie podstaw prawnych wykonywania przez niektóre spółdzielnie pracy działalności gospodarczej w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania. W związku z tym ustawa dokonuje zmian w normującym tę problematykę rozdziale 4a ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

II. Uwagi szczegółowe

1. Art. 51aa ust. 1, w brzmieniu nadanym przez ustawę, stanowi, że przedsiębiorca może wykonywać działalność w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania także w formie spółdzielni pracy, jeżeli działalność w tym zakresie i formie wykonywał w dniu 1 kwietnia 2003 r. Przepis ten zawiera oczywisty błąd, zważywszy na fakt, że w dniu 1 kwietnia 2003 r. – na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U Nr 241, poz. 2074 ze zm.) – weszła w życie nowelizacja ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach w zakresie dotyczącym dodania do niej rozdziału 4a. Nowelizacja ta, statuuje w/w działalność jako wymagającą uzyskania odpowiedniego zezwolenia, ustanowiła zamknięty katalog podmiotów, które mogą ubiegać się o to zezwolenie, ograniczając go wyłącznie do spółek kapitałowych. Tak więc jedynie do dnia 31 marca 2003 r. istniała możliwość wykonywania omawianej działalności gospodarczej

przez spółdzielnie pracy. W związku z tym w art. 51aa ust. 1 wyrazy "w dniu 1 kwietnia 2003 r." należy zastąpić wyrazami "w dniu 31 marca 2003 r."

2. Art. 51aa ust. 2, w brzmieniu nadanym przez ustawę, stanowi, co następuje: "Przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany uzyskać wpis do rejestru, o którym mowa w art. 51a, w terminie do dnia 31 grudnia 2005 r., a w przypadku nie uzyskania wpisu w tym terminie – zaprzestać wykonywania działalności.". Przepis ten stanowi wyjątek od zasady sformułowanej w art. 51a ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, zgodnie z którym działalność gospodarcza w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania może być wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych. Jak wspomniano wyżej, w aktualnym stanie prawnym jedynymi przedsiębiorcami mogącymi wykonywać tę działalność są spółki kapitałowe, a więc spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Powstaje więc pytanie: dlaczego ustawodawca sejmowy zróżnicował sytuację prawną przedsiębiorców w ten sposób, że w stosunku do spółek kapitałowych uzależnił wykonywanie tej działalności od uzyskania wpisu do rejestru, podczas gdy wobec spółdzielni pracy takiego warunku nie zawarł, dając im ponad roczny okres na uzyskanie wpisu?

Powołana regulacja prawna nie tylko stanowi wyłom od zasad obowiązujących przy wykonywaniu działalności regulowanej, określonych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807), ale również narusza konstytucyjną zasadę równości. Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, zaś nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że określona w tych przepisach zasada równości oznacza, że jednakowe prawa i obowiązki dotyczyć będą wszystkich podmiotów należących do tych samych kategorii, przy czym ich wyróżnienie nie będzie arbitralne, lecz oparte na usprawiedliwionych kryteriach możliwych do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym¹. Istotę tej zasady ujmuje podobnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego², zgodnie z którym wynika z niej:

- a) nakaz jednakowego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych;

¹ P. Winczorek: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, s. 50.

² J. Oniszczyk: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 269 i 270.

- b) dopuszczalność uzasadnionych różnicowań;
- c) konieczność wiązania równości z zasadą sprawiedliwości.

W swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach, które:

- a) muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; innymi słowy, wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;
- b) muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- c) muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Oceniając art. 51aa ust. 2, w brzmieniu nadanym przez ustawę, pod kątem zgodności z konstytucyjną zasadą równości należy zwrócić uwagę na brak obiektywnych kryteriów pozwalających na tak daleko idące różnicowanie podmiotów podobnych, jakimi są spółki kapitałowe i spółdzielnie pracy. Remedium na ten stan rzeczy jest skreślenie tego przepisu, czego skutkiem będzie ustanowienie jednolitego reżimu prawnego dla przedsiębiorców zamierzających wykonywać działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania.

3. Art. 51ab, w brzmieniu nadanym przez ustawę, stanowi, że "Związki rewizyjne zrzeszające spółdzielnie oraz Krajowa Rada Spółdzielcza przechowują dokumentację wytworzoną przez zlikwidowane spółdzielnie i organizacje spółdzielcze na zasadach określonych w przepisach Prawa spółdzielczego.". Przepis ten został sformułowany w sposób nieściśły, gdyż przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.) nie zawierają zasad dotyczących przechowywania w/w dokumentacji. Jedynie art. 129 tej ustawy upoważnił Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu i czasu przechowywania ksiąg i dokumentów zlikwidowanych spółdzielni oraz organizacji spółdzielczych. Na podstawie powołanego

wyżej przepisu upoważniającego zostało wydane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 kwietnia 1995 r. w sprawie sposobu i czasu przechowywania ksiąg i dokumentów zlikwidowanych spółdzielni oraz organizacji spółdzielczych (Dz. U. Nr 47, poz. 248). W związku z tym art. 51ab wymaga niezbędnej korekty.

III. Propozycje poprawek

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek:

- 1) w art. 1 w pkt 1, w art. 51aa w ust. 1 wyrazy "w dniu 1 kwietnia 2003 r." zastępuje się wyrazami "w dniu 31 marca 2003 r.";
- 2) w art. 1 w pkt 1, w art. 51aa skreśla się ust. 2 i oznaczenie ust. 1;
- 3) w art. 1 w pkt 1, w art. 51ab wyrazy "na zasadach określonych w przepisach Prawa spółdzielczego" zastępuje się wyrazami "w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 129 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003r. Nr 188, poz. 1848 oraz z 2004 r. Nr 99, poz. 1001)".

IV. Konkluzja

Niezależnie od wyrażonych wyżej uwag szczegółowych należy podkreślić, że w przypadku wejścia w życie opiniowanej ustawy, będzie ona budzić zasadnicze wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości, a także co do spójności z obowiązującym systemem prawnym. Uwaga ta dotyczy unormowania, zgodnie z którym jedynymi przedsiębiorcami mogącymi wykonywać działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania będą z jednej strony spółki kapitałowe, a więc przedsiębiorcy działający w formie prawnej typowej dla wykonywania działalności gospodarczej w większym rozmiarze, z drugiej zaś – spółdzielnie pracy, których przedmiotem gospodarczej działalności jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Poza tym kręgiem pozostaną natomiast inni przedsiębiorcy, w szczególności spółki osobowe.

opracował Piotr Magda