



**Informacja dotycząca analizy systemu stanowienia prawa w Polsce**  
**– materiał ze spotkania organizacji pracodawców z Prezesem Rady Ministrów**  
**w dniu 12.07.2013 r.**

**Aktualny stan systemu stanowienia prawa w Polsce:**

1. Obecnie funkcjonujący system stanowienia prawa jest w coraz większym stopniu dysfunkcyjny i nie przystaje do dzisiejszej rzeczywistości. Wywodzi się z poprzedniej epoki i opiera na tzw. podziale resortowym. Główną bolączką tego systemu jest jego nieefektywność wynikająca z konieczności przeprowadzania długotrwałych uzgodnień międzyresortowych. Projekty aktów prawnych są procedowane w przewlekły i nietransparentny sposób, nierzadko z pominięciem bądź przy lekceważeniu konsultacji społecznych. W znacznej większości przypadków nie przeprowadza się profesjonalnej Oceny Skutków Regulacji, chociaż miała być ona lekarstwem na „radosną twórczość” legislacyjną.
2. Z punktu widzenia Pracodawców RP jako reprezentatywnej organizacji pracodawców fundamentalne znaczenie ma proces konsultacji społecznych. W jego ramach możliwe jest przedstawienie opinii przez adresatów projektowanych regulacji – zwrócenie uwagi na niedociągnięcia, luki czy niekorzystne rozwiązania i przedstawienie własnych propozycji. Jak wynika z wieloletniej praktyki Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców RP – funkcjonującego od 2008 roku, pierwszego w Polsce portalu monitorującej proces legislacyjny – projektodawcy aktów prawnych przejawiają dość swobodne podejście do ustawowych regulacji nakazujących konsultowanie projektów z partnerami społecznymi. Konsultacje albo w ogóle się nie odbywają, albo wyznacza się krótkie terminy na przedstawienie opinii. Nierzadko przesłane uwagi nie są w żadnym stopniu uwzględniane, tak jakby to urzędnicy wiedzieli wszystko lepiej – nawet od praktyków. Po stronie urzędniczej obserwujemy brak wiary w sens konsultacji.

3. Z analiz CML wynika, że średnia długość konsultacji społecznych uległa w ubiegłym roku istotnej poprawie. O ile jeszcze w 2010 wynosiła ona 16,72 dni, w 2011 r. 18,7 to już w 2012 r. 21,43 dnia. Ta istotna poprawa nadal nie jest wystarczająca – zgodnie z ustawą partnerzy społeczni powinni otrzymywać 30 dni na konsultacje, a okres ten można skrócić tylko w uzasadnionych przypadkach do 21 dni. Trudno uznać wszystkie przypadki za uzasadnione.
4. Analiza średniej długości konsultacji z podziałem na poszczególne resorty niestety nadal pokazuje bardzo duże zróżnicowanie w podejściu do dialogu społecznego. Najgorzej wypada Ministerstwo Zdrowia ze średnią długością konsultacji na poziomie 16,8 dnia, zaraz za nim jest Ministerstwo Finansów – 17,06 dnia. Najlepiej wypada Kancelaria Sejmu – która zawsze przestrzega prawa i daje 30 dni, Ministerstwo Środowiska (25,4 dnia) i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (23,76 dnia).
5. Należy odnotować, że strona rządowa dostrzega mankamenty obecnego systemu stanowienia prawa i podejmuje działania mające na celu jego poprawę. Rada Ministrów przyjęła Program „Lepsze Regulacje 2015”, Ministerstwo Sprawiedliwości pracowało nad reformą konsultacji publicznych (po dymisji Ministra Jarosława Gowina jego następcą Marek Biernacki podjął decyzję o wstrzymaniu prac nad tym projektem), Ministerstwo Gospodarki rozwija projekt konsultacji on-line (podobny realizuje Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji), a Rządowe Centrum Legislacji przygotowało projekt nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów. Niestety, liczba inicjatyw i instytucji za nimi stojących wzbudza wątpliwości dotyczące powodzenia możliwości przeprowadzenia istotnych zmian.

### **Postulaty Pracodawców RP:**

1. Projekty aktów prawnych oraz dokumenty strategiczne powinny podlegać obowiązkowym konsultacjom społecznym od momentu powstania idei stworzenia nowych/modyfikacji istniejących regulacji. Celem konsultacji jest poprawa jakości legislacji. Główne zasady konsultacji to: dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność oraz poszanowanie interesu ogólnego. Nie można nazywać konsultacjami procesu akceptowania podjętych już decyzji czy zbierania opinii w czasie krótszym niż 7 dni.
2. Rozpoczęcie procesu legislacyjnego powinna poprzedzać gruntowna analiza, w szczególności ekonomiczna, pod kątem ewentualnych kosztów i korzyści projektowanych regulacji. Niezbędny jest tutaj udział strony społecznej, m.in. organizacji pracodawców, ekspertów, reprezentantów trzeciego sektora. Warto rozważyć, co proponował resort sprawiedliwości w wycofanej z dalszych prac ustawie o konsultacjach publicznych, tworzenie przy właściwych ministrach komitetów ad hoc, których zadaniem byłoby kompleksowe opiniowanie powstających regulacji.

3. Przywrócenie znaczenia Ocnom Skutków Regulacji – powinny znaleźć się w nich kompleksowe analizy i prognozy wpływu nowego prawa na jego adresatów i sytuację społeczno-gospodarczą, w szczególności realna kalkulacja kosztów i ew. korzyści.
4. Zaprzestanie korzystania przez rząd z tzw. ścieżki poselskiej, czyli wnoszenia projektów ustaw przez grupę posłów zastępujących Radę Ministrów. Używanie tej drogi jest najlepszym przykładem dysfunkcyjności systemu stanowienia prawa w Polsce. Pomijanie obowiązujących procedur pozwala na szybkie procedowanie, lecz nie ma nic wspólnego z zasadami poprawnej legislacji. Projekty poselskie nie muszą zawierać projektów aktów wykonawczych, a przygotowana do nich Ocena Skutków Regulacji stoi zazwyczaj na bardzo niskim poziomie.
5. Zwiększenie transparentności procesu legislacyjnego poprzez publikowanie na stronie Rządowego Centrum Legislacji projektów aktów prawnych na każdym etapie procesu legislacyjnego oraz informowanie podejmowanych czynnościach i aktualnym stanie prac. Niedopuszczalna jest praktyka „znikania” projektów i przepracowywania ich przez stronę rządową za zamkniętymi drzwiami, co ma aktualnie miejsce w przypadku ustaw z tzw. trójpaku energetycznego czy ustawy o korytarzach przesyłowych.
6. Zobowiązanie ministerstw do publikowania wszelkich opracowań (własnych oraz zleconych) dotyczących procedowanych aktów prawnych.
7. Zapewnienie przewidywalności i stabilności otoczenia prawno-regulacyjnego poprzez ograniczenie nadprodukcji prawa (liczne nowelizacje, nowelizacje do nowelizacji) i wprowadzenie większej konsekwencji w realizacji planu prac legislacyjnych. Bardzo rzadko zdarza się sytuacja, w której należy nagle wprowadzać zmiany w obowiązującym prawie bądź przygotować nowe regulacje. Zazwyczaj można przewidzieć prace legislacyjne i odpowiednio je zaplanować. Rząd ma jednak problemy z realizacją przyjmowanych przez siebie planów, większość ustaw nie jest procedowanych w ramach przewidzianych terminów. W znacznej mierze dotyczy to ustaw dokonujących transpozycji przepisów unijnych. Naraża to Polskę na kary finansowe ze strony Komisji Europejskiej (po przegranej sprawie w Trybunale Sprawiedliwości UE) i sprzyja niechlujnej legislacji w postaci gwałtownego procedowania nad przepisami, które muszą być przyjęte w krótkim terminie – z myślą, iż unikniemy dzięki temu unijnych kar, a przepisy się później znowelizuje.
8. Zapewnienie spójności procesu legislacyjnego poprzez zwalczanie praktyk „polski resortowej”. Każdy projekt ma jasno określonego właściciela, lecz w wyniku rozlicznych uzgodnień i uwzględniania uwag innych resortów bądź instytucji publicznych często zdarza się, że końcowy projekt jest zupełnie odmienny od pierwotnego przedłożenia. Inną praktyką, którą należy wyeliminować, jest zajmowanie się jednym tematem przez kilka resortów – dzieje się tak chociażby w przypadku... reformy systemu stanowienia prawa i konsultacji społecznych

(zaangażowane są: Rada Ministrów oraz Ministerstwa: Gospodarki, Sprawiedliwości, Administracji i Cyfryzacji).

9. Warto rozważyć wpisanie w obowiązki jednego z sekretarzy bądź podsekretarzy stanu w każdym ministerstwie obowiązku nadzoru nad procesami konsultacyjnymi. W każdym resorcie powinien istnieć swego rodzaju „punkt konsultacyjny”, do którego zwracaliby się interesariusze trwających bądź prospektywnych procesów legislacyjnych.
10. Lepsze skoordynowanie prac wewnątrz rządu, w szczególności usprawnienie wymiany informacji. Wprowadzanie prelegislacyjnych uzgodnień międzyresortowych, aby na jak najwcześniejszym etapie wykryć ew. problemy. Można rozważyć udział w takich spotkaniach zainteresowanych przedstawicieli partnerów społecznych.
11. Wzmocnienie zaplecza eksperckiego strony rządowej przy jednoczesnym uporządkowaniu kwestii różnego rodzaju ciał konsultacyjno-doradczych. Powinny być one oceniane z efektów swojej pracy, a konsekwencją negatywnej oceny powinna być ich likwidacja. Bardziej funkcjonalne od rozlicznych ciał o stałym charakterze może być tworzenie ich ad hoc, do załatwienia konkretnej sprawy (np. ustawy) bądź zagadnienia (grupa ustaw, strategia etc.).
12. Wprowadzenie obowiązkowego przeglądu legislacyjnego pod kątem efektów funkcjonowania przyjmowanych ustaw oraz rozporządzeń (do ustalenia kategorie pozwalające wskazać akty prawne, które powinny podlegać przeglądowi) w terminie 6-12 miesięcy od ich wejścia w życie.