

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.03.08>

mgr Grzegorz PŁATEK

<https://orcid.org/0009-0002-0299-9973>

pracownik administracji rządowej

e-mail: platek.grzesiek@gmail.com

Znaczenie głosu partnerów społecznych w perspektywie doskonalenia regulacji¹

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest znaczeniu głosu partnerów społecznych w perspektywie doskonalenia regulacji na drodze rządowego procesu legislacyjnego. W pierwszej części wymienione są podstawy prawne określające ramy dialogu społecznego, a w szczególności partycypacji społecznej w tworzeniu prawa. Skrótowo wspomniane są wątki konstytucyjne. Następnie wymienione są instrumenty wynikające z *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, takie jak konsultacje publiczne, konferencja uzgodnieniowa, pre-konsultacje i OSR *ex post*. W drugiej części omówione są przykłady zastosowania ww. instrumentów w toku czterech procesów legislacyjnych z obszaru szeroko rozumianego prawa gospodarczego. Chodzi tu o ustawę o Prostej Spółce Akcyjnej, ustawę ograniczającą zatory płatnicze, nowe Prawo zamówień publicznych i ustawę o fundacji rodzinnej. W podsumowaniu autor wskazuje, że mimo pewnych ograniczeń proces partycypacji może być użyteczny dla samego projektodawcy – w szczególności może służyć pozyskaniu wiedzy o faktycznym funkcjonowaniu istniejącego prawa, jak i o potrzebach zmian.

Słowa kluczowe: dialog, konsultacje publiczne, proces legislacyjny, prosta spółka akcyjna, zatory płatnicze, prawo zamówień publicznych, fundacja rodzinna.

Wstęp

Stale zmieniająca się rzeczywistość, na którą wpływ mają przekształcenia polityczne, gospodarcze czy technologiczne, pociąga za sobą konieczność dostosowywania prawa. Regulacje muszą stanowić odpowiedź na bieżące problemy i podejmować wyzwanie ukierunkowywania nowych zjawisk. Zadanie to wy-

¹ Artykuł przedstawia osobiste poglądy autora. Nie wyraża stanowiska jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji.

maga zarówno regulowania nowych obszarów, jak i doskonalenia istniejących przepisów. Rodzi to też pytanie o narzędzia, jakimi dysponuje państwo, aby rozpoznawać potrzeby zmian. Jedną z odpowiedzi wydaje się być dialog, mający na celu dotarcie do głosu partnerów społecznych.

Powyższe zagadnienia zostaną omówione na przykładach partycypacji społecznej w procesach legislacyjnych w obszarze prawa gospodarczego. Niniejsza praca po skrótowym przedstawieniu instrumentów dialogu społecznego, opisz ich praktyczne wykorzystanie na rządowym etapie procedury i znaczenie w czterech projektach ze wspomnianego zakresu.

Z uwagi na temat pracy pominięte zostanie szczegółowe odtwarzanie przebiegu danych procesów legislacyjnych – więcej miejsca zostanie poświęcone przykładom partycypacji strony społecznej, jej formom i wpływie.

W niniejszej pracy pojęcie *partner społeczny* będzie rozumiane w sposób, w jaki § 36 *uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 Regulamin pracy Rady Ministrów*² określa uczestników konsultacji publicznych, tj. organizacje społeczne, inne zainteresowane podmioty albo instytucje, biorące udział w procesie legislacyjnym.

1. Podstawy prawne

1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Samo pojęcie dialogu społecznego wspomniane jest już w Preambule Konstytucji RP³. Jest ono również przywołane w art. 20 Konstytucji:

Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakres przytoczonej normy jest niezwykle szeroki⁴. Podstawowa interpretacja z reguły wiązana jest z Radą Dialogu Społecznego (dalej: RDS)⁵. Dla niniejszego rozważania kluczowe jest, że obejmuje ona również udział w procesie stanowienia prawa⁶. Dyskusja o konstytucyjnych aspektach tego zagadnienia jest oczywiście nieporównywalnie szersza⁷.

² Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, t.j. M. P. z 2022 r. poz. 348.

³ „[...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na [...] dialogu społecznym [...]”.

⁴ J. Męcina, *Komentarz. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, Warszawa 2018, s. 12–13.

⁵ M. Bidziński, D. Jagiełło, *Prawo gospodarcze – zagadnienia wybrane*, Warszawa 2016, s. 12.

⁶ P. Burczaniuk, *Tworzenie prawa gospodarczego w Polsce*, Warszawa 2021, s. 162–164; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t.1: Komentarz do art. 1–86, komentarz do art. 20, Nb 162, LEX*.

⁷ Rozważania o relacjach pojęć „dialog społeczny i „dialog partnerów społecznych” – S.L. Stadniczenko, *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/41/39> [dostęp:

1.2. Regulamin pracy Rady Ministrów

1.2.1. KONSULTACJE PUBLICZNE

Najważniejszym aktem, wprost i szczegółowo określającym zasady prowadzenia rządowego procesu legislacyjnego jest wspomniany *Regulamin pracy Rady Ministrów*. Zgodnie z § 36 ww. aktu organ wnioskujący

przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska.

Jak wskazuje M. Berek

fakultatywność konsultacji wynikająca z brzmienia przywołanego przepisu nie może być rozumiana jako „dowolność” ich przeprowadzenia. Regułą jest poddanie projektu konsultacjom⁸.

1.2.2. KONFERENCJA UZGODNIENIOWA

Konferencja uzgodnieniowa – może być ważnym instrumentem dialogu, choć co do zasady jest narzędziem efektywnego przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych i opiniowania. *Regulamin* w § 47 daje projektodawcy również możliwość zaproszenia na nią uczestników konsultacji publicznych lub zorganizowania dla nich odrębnej konferencji. Szczególnie wspólna konferencja może być wartościowym instrumentem dosłownego dialogu⁹. Może to być forum zarówno dla dyskusji między administracją a stroną społeczną, jak również przestrzeń skonfrontowania sprzecznych interesów między samymi partnerami społecznymi.

1.2.3. PRE-KONSULTACJE

Kolejnym, potencjalnie znaczącym instrumentem są szeroko rozumiane pre-konsultacje. Etap ten jest zasygnalizowany w § 28 ust. 2 pkt 2 *Regulaminu*¹⁰. Zgodnie z *Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów (dalej: RM) 5 maja 2015 r. na podstawie *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, pre-konsultacje to konsultacje prowadzone przed przygotowaniem pro-

23.09.2023]. Wskazuje się także, że szeroko rozumiane prawo do artykułowania przez obywateli swoich postulatów w sankcjonowanej prawnie formie wynika z art. 2 Konstytucji RP – P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, wyd. 7, Warszawa 2008, s. 71–73.

⁸ M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 93.

⁹ Ibidem, s. 98.

¹⁰ „OSR zawiera w szczególności [...] informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu [...]”.

jektu. Mogą one przyjąć formę m.in. koncepcji, zielonej księgi czy białej księgi¹¹. Postulaty wzmocnienia tego etapu procesu są stale ponawiane¹².

1.2.4. OSR *EX POST*

Innym źródłem wiedzy o potrzebie zmiany prawa może być wskazana w § 152 *Regulaminu* ocena funkcjonowania aktu prawnego (tzw. OSR *ex post*). Zgodnie z § 153

przygotowując OSR *ex post*, członek RM może przedstawić jej projekt do konsultacji, w szczególności podmiotom reprezentującym adresatów aktu normatywnego, lub wystąpić o opinie innych organów, instytucji lub organizacji.

1.3. Inne akty prawne

Wreszcie, forum debaty z partnerami społecznymi są organy konstytuowane przez różnej rangi akty prawne. Najistotniejsze znaczenie ma tutaj wspomniana RDS, która ma wprost wskazane uprawnienie do opiniowania projektów aktów prawnych¹³. Osobne podstawy prawne mają organizacje pracodawców oraz organizacje związkowe¹⁴. Funkcjonują wreszcie ciała sektorowe, powoływane dla danej kategorii spraw czy nawet dla poszczególnego zadania¹⁵.

1.4. Podsumowanie

Wymienione formy i instrumenty określają prawne ramy dialogu społecznego w toku procesu legislacyjnego. Szczegółowe ich omówienie wykracza poza ramy niniejszej pracy, której głównym założeniem jest przedstawienie pozytywnych – w opinii autora – przykładów ich wykorzystania. Sposób zastosowania tych instrumentów został jednak zaprezentowany w dalszej części pracy na przykładzie wybranych procesów legislacyjnych. Niektóre z nich są dla projektodawcy obligatoryjne, inne fakultatywne. Niezależnie od prawnych aspektów, dialog z partnerami społecznymi często jest jednak dla projektodawcy koniecz-

¹¹ Terminologia ta jest zaczerpnięta z legislacji europejskiej. Według unijnej terminologii zielone księgi inicjują proces konsultacji, a białe księgi zawierają już propozycje rozwiązań, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:green_paper [dostęp: 23.09.2023] oraz https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:white_paper [dostęp: 23.09.2023].

¹² Por. A. Bierć, *Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa*, [w:] Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Konferencja „Legislacja w praktyce”*, Warszawa 2002, s. 88; G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa [b.r.], s. 72.

¹³ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucji dialogu społecznego, Dz. U. z 2018 r., poz. 2232, ze zm.

¹⁴ Art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz. U. z 2022 r. poz. 97 oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 854.

¹⁵ Przykładowo: Zarządzenie nr 18 Ministra Rozwoju z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, Dz. Urz. Min. Roz. z 2016 r. poz. 20.

nością – w innym wypadku staje on samotnie przed kluczowymi pytaniami: czy należy podejmować interwencję legislacyjną, a jeśli tak, to jaki konkretnie powinna przyjąć kształt. Tak rozumiane konsultacje publiczne są dla projektodawcy wsparciem, a nie wymogiem prawnym.

2. Przykłady

W dalszej części omówione zostaną cztery przykłady procesów legislacyjnych, w których projektodawca wykorzystał narzędzia dialogu społecznego. Ustawy te łączy to, że są stosunkowo nowe (przyjęte w latach 2019–2023), dotyczą obszaru szeroko rozumianego prawa gospodarczego, a ich projekty zostały przygotowane przez ministra właściwego ds. gospodarki. Nie są to wszystkie ustawy przygotowane przez w tym okresie przez ww. ministra. Nie można zatem wywodzić z poniższego wniosku, że nie było odstępstw od takiej praktyki. Wymienione przykłady obrazują jednak wykorzystanie instrumentów partycypacji, a także różnorodne wynikające z tego uwarunkowania.

2.1. Prosta spółka akcyjna (dalej: PSA)¹⁶

16 lutego 2016 r. RM podjęła uchwałę nr 14. w sprawie przyjęcia *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* – w dokumencie, jak również w uzupełniających go materiałach, zapowiedziano „ułatwienie startu przedsiębiorcom i uporządkowanie form prowadzenia działalności gospodarczej” oraz utworzenie PSA – miała to być „optymalna forma prawna dla start-upów”¹⁷. Potrzeba powstania tej instytucji była zatem powiązana z polityką proinnowacyjną. Niebawem pojawiła się możliwość zweryfikowania takiej potrzeby w dialogu z partnerami społecznymi. 17 marca 2016 r. Rada do spraw innowacyjności, organ pomocniczy RM, rozpoczęła prace nad *Białą księgą innowacji*¹⁸. Dokument ten miał syntetyzować wnioski i postulaty w przedmiotowym obszarze. Kluczowym elementem prac było zaproszenie partnerów społecznych do zgłaszania swoich pomysłów i problemów. Zbierano je przez miesiąc. Jak informowali przedstawiciele Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), w tym czasie wpłynęło 340 propozycji zmian – 44% z nich pochodziło ze środowiska biznesu, a 30% z nauki¹⁹. Zgłoszone uwagi i propozycje były analizowane przez inny organ pomocniczy

¹⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1655 z późn. zm.

¹⁷ Komunikat: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> [dostęp: 19.09.2023].

¹⁸ Komunikat: <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/ruszyly-prace-nad-biala-ksiega-innowacyjnosci-2> [dostęp: 18.09.2023].

¹⁹ Informacja <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C411269%2Cresort-nauki-przedstawil-biala-ksiega-innowacji.html> [dostęp: 18.09.2023].

RM, a mianowicie Międzyresortowy Zespół do spraw innowacyjności. Następnie przeprowadzono szereg spotkań konsultacyjnych: ze środowiskiem naukowym, przedstawicielami biznesu, instytucji finansowych, organizacji pozarządowych oraz administracji rządowej²⁰. W lipcu 2016 r. odbyła się dodatkowa runda konsultacji z partnerami społecznym. 20 września 2016 r. MNiSW opublikowało ukończoną *Białą księgą innowacji*²¹. W dokumencie przedstawiono ponad 50 pomysłów, które wymagały zmian 15 ustaw. Większa część propozycji legislacyjnych była następnie procedowana łącznie w ramach rządowego *projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego działalności innowacyjnej*, uchwalonej ostatecznie 9 listopada 2017 r.²². Nie objęła ona jednak wszystkich zgłoszonych pomysłów. Jednym z przykładów był postulat wprowadzenia do

polskiego porządku prawnego nowego typu spółki kapitałowej, która umożliwiłaby lepsze wykorzystanie krajowego potencjału związanego z przedsiębiorczością, zwłaszcza przedsiębiorczością akademicką²³.

Pomysł ten, nazywany już na tym etapie PSA, wymagał złożonej prawnie ingerencji w prawo handlowe. Został on wyodrębniony do osobnej inicjatywy legislacyjnej. Członkiem wspomnianego Międzyresortowego Zespołu ds. innowacyjności był przedstawiciel ówczesnego Ministra Rozwoju (dalej MR). To właśnie to ministerstwo już 27 czerwca 2016 r., a zatem jeszcze przed opublikowaniem ostatecznej wersji *Białej księgi innowacji*, skierowało do pre-konsultacji *Zarys koncepcji PSA* z prośbą o zgłaszanie uwag do 31 lipca 2016 r.²⁴. W sierpniu 2016 r. przeprowadzono trzy debaty z udziałem przedstawicieli nauki, organizacji reprezentujących startupy, środowisk inwestorów oraz prawników – wszystkie te działania potwierdzały potrzebę powołania do życia nowej instytucji prawnej²⁵. 73% ankietowanych przedsiębiorców dostrzegało zasadność takich prac²⁶.

8 września 2016 r. Zarządzeniem MR powołany został Zespół do opracowania rekomendacji w zakresie projektu przepisów regulujących PSA²⁷. Zespół, w

²⁰ Pkt 5 OSR projektu ustawy z dnia 28 kwietnia 2017 r.: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12298150/12432002/12432003/dokument287473.pdf> [dostęp: 18.09.2023].

²¹ *Biała księga innowacji*: http://portal-projektow.ue.katowice.pl/fileadmin/user_upload/Bia%C5%82a_Ksi%C4%99ga_Innowacyjno%C5%9Bci.pdf [dostęp: 18.09.2023].

²² <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/2017/2201> [dostęp: 18.09.2023].

²³ *Biała księga innowacji*, op. cit., s. 18.

²⁴ Komunikat: <https://miir.bip.gov.pl/prekonsultacje/prekonsultacje-prosta-spolka-akcyjna.html> [dostęp: 19.09.2023].

²⁵ Pkt 5 OSR: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12311555/12507978/12507979/dokument341594.pdf> [dostęp: 19.09.2023].

²⁶ Jak wspomniano w „Zarysie koncepcji (...)” na str. 2 było to badanie przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Rozwoju przez PARP. Jak wynika z OSR projektu ustawy (pkt 5) populacja badania to 77 podmiotów, a badanie przeprowadzono w maju 2016 r.

²⁷ Zarządzenie nr 47 Ministra Rozwoju z dnia 8 września 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania rekomendacji w zakresie projektu przepisów regulujących prostą spółkę akcyjną, Dz. Urz. Min. Roz. poz. 42 oraz Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. z 2016 r. poz. 19.

którego skład weszli praktycy i przedstawiciele nauki, opracował rekomendacje, które zostały poddane dodatkowym konsultacjom, m.in. 29 listopada 2017 r. w Ministerstwie Rozwoju odbyła się konferencja *PSA – nowa spółka dla innowacyjnego biznesu*²⁸. Prace te były podstawą przygotowania projektu ustawy, który 16 maja 2018 r. został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania, a także do 325 podmiotów do zaplanowanych na 30 dni konsultacji publicznych. Odpowiedź przesłało 20 podmiotów²⁹. Zgłoszone uwagi były przedmiotem dyskusji na konferencji uzgodnieniowej 26 czerwca 2018 r., która odbyła się z udziałem partnerów społecznych³⁰. Ostatecznie ustawa uchwalona 19 lipca 2019 r., a weszła w życie 1 lipca 2021 r.³¹

Ustawa od samego początku powstawała w głębokim dialogu z szeroko rozumianą stroną społeczną. Jej podstawowe założenia i kształt znacznej części przepisów zostały przygotowane przez zespół, w skład którego wchodził przedstawiciel nauki. Co do zasady wyrażają oni pozytywne stanowisko co do efektu finalnego. Jak stwierdził prof. A. Opalski

PSA zwiększa konkurencyjność Polski na rynku nowoczesnych rozwiązań prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza opartej na kapitale ludzkim, innowacjach i nowoczesnych technologiach³².

Niemniej, w środowisku naukowym równolegle funkcjonują krytyczne opinie o nowej instytucji, w tym o samej potrzebie jej wprowadzenia.

Długi czas na przygotowanie do wejścia w życie przepisów dotyczących nowej formy prawnej nie sprawił bynajmniej, że [...] regulacje nie budzą żadnych wątpliwości ani kontrowersji,

jak relacjonuje wstęp do jednego z komentarzy³³. Niniejsza praca nie ma na celu wyrażania stanowiska w przedmiotowej sprawie. Powyższe komentarze przytaczane są aby unaocznić, że sam fakt prowadzenia głębokiego i rzeczywistego dialogu nie gwarantuje pełnej akceptacji dla uchwalonego rozwiązania. Jest to ważna, choć czasem pomijana refleksja w dyskusji o partycypacji społecznej w procesie legislacyjnym. W opinii autora nie znosi ona jednak potrzeby dialogu. Wprost przeciwnie – dyskusja pozwala zmierzyć się z argumentami krytycznymi, poprawić projekt i prowadzić prace z pełną świadomością wszystkich jego uwarunkowań.

²⁸ Pkt 5 OSR projektu ustawy z dnia 28 kwietnia 2017 r., op. cit.

²⁹ Dokumentacja konsultacji publicznych: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12311555/katalog/12507984#12507984> [dostęp: 19.09.2023].

³⁰ Raport z konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (str. 8): <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12311555/12508015/12508016/dokument370671.pdf> [dostęp: 19.09.2023 r.] – str. 186 pliku.

³¹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190001655> [dostęp: 19.09.2023].

³² A. Opalski, *Prosta spółka akcyjna – nowy typ spółki handlowej, cz. 1*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2019, nr 11, s. 5–15.

³³ M. Koźuchowski, M. Macieszczak, B. Woźniak (red.), *Prosta spółka akcyjna. Komentarz ze wzorami*, Warszawa 2021, s. 15.

2.2. Zatory płatnicze³⁴

16 kwietnia 2018 r. ówczesne Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (dalej: MPiT) rozpoczęło konsultacje projektu *Zielonej Księgi ws. zatorów płatniczych*, z jednoczesną prośbą o zgłaszanie propozycji zmierzających do rozwiązania tego problemu³⁵. Konsultacje trwały 30 dni. 6 lipca 2018 r. opublikowano raport z konsultacji³⁶. Opinie zgłosiło 33 przedsiębiorców oraz 15 organizacji zrzeszających przedsiębiorców. Prócz tego Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości przeprowadziła badanie ankietowe na próbie 368 firm³⁷. Otrzymane opinie wyrażały pozytywne stanowisko wobec inicjatywy i poszczególnych rozwiązań³⁸.

Projekt 20 września 2018 r. został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania, oraz do 324 podmiotów do zaplanowanych na ponad 30 dni konsultacji publicznych. Odpowiedziało 35 podmiotów³⁹. Partnerzy społeczni zostali zaproszeni do udziału w konferencji uzgodnieniowej, która odbyła się 13 listopada 2018 r.⁴⁰ Ustawa została uchwalona 19 lipca 2019 r. i weszła w życie 1 stycznia 2020 r.⁴¹

Nie zakończyło to jednak prac w temacie przeciwdziałania zatorom płatniczym. OSR ustawy przewidywała, że ocena efektów wdrożenia projektowanych przepisów będzie wykonywana corocznie przez trzy lata od jej wejścia w życie. Dodatkowo, z wnioskiem o przygotowanie oceny zwrócił się Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców⁴². Minister Rozwoju i Technologii opracował taką ocenę i została ona przyjęta przez RM 9 lutego 2022 r.⁴³ Dokument wykazał konieczność przeprowadzenia punktowych zmian w ustawie m.in. w celu uproszczenia procesu składania sprawozdań o praktykach płatniczych, zwiększenia efektywności postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK czy wyeliminowanie

³⁴ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych, Dz. U. poz. 1649 oraz ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych Dz. U. poz. 2414.

³⁵ Komunikat: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/ruszaja-konsultacje-z-przedsiębiorcami-ws-zatorow-platniczych> [dostęp: 20.09.2023].

³⁶ Komunikat: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/raport-z-konsultacji-zielonej-ksiegi-zatory-platnicze-w-polsce> [dostęp: 20.09.2023].

³⁷ Pkt 5 OSR. Dokument dostępny w dokumentacji procesu legislacyjnego: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12316111/katalog/12535086#12535086> [dostęp: 20.09.2023].

³⁸ Ibidem.

³⁹ Dokumentacja konsultacji publicznych: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12316111/katalog/12535092#12535092> [dostęp: 20.09.2023].

⁴⁰ Zaproszenie na konferencję uzgodnieniową: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12316111/12535092/12535097/dokument366803.pdf> [dostęp: 20.09.2023].

⁴¹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190001649> [dostęp: 20.09.2023].

⁴² Pismo kierujące projekt na SKRM: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//6/12355253/12846682/dokument543525.pdf> [dostęp: 20.09.2023].

⁴³ Informacja o przyjęciu dokumentu przez RM: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//6/12355253/12846683/dokument543534.pdf> [dostęp: 20.09.2023].

wania wątpliwości interpretacyjnych⁴⁴. Miały one generalnie charakter porządkujący i upraszczający⁴⁵. Zostały wdrożone projektem ustawy, który został 10 marca 2022 r. skierowany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania, a także do 488 podmiotów do zaplanowanych na 30 dni konsultacji publicznych, spośród których 25 udzieliło odpowiedzi⁴⁶. Ustawa została uchwalona 4 listopada 2022 r. i weszła w życie 8 grudnia 2022 r.⁴⁷

Proces legislacyjny zatorów płatniczych był przeprowadzony z pełnym wykorzystaniem mechanizmów partycypacji społecznej. Ponadto w sposób rzeczywisty został wykorzystany mechanizm OSR *ex-post*. Już sama ewaluacja była częściowo odpowiedzią na artykułowaną potrzebę weryfikacji funkcjonujących przepisów⁴⁸.

2.3. Prawo Zamówień Publicznych (dalej: PZP)⁴⁹

Od października 2017 r. w MPiT oraz w Urzędzie Zamówień Publicznych (dalej: UZP) rozpoczęły się prace nad nową ustawą – PZP. Od tego czasu prowadzone były konsultacje i spotkania z praktykami, teoretykami i organizacjami zrzeszającymi tak zamawiających, jak i wykonawców⁵⁰. Wynikiem tych prac był dokument – *Koncepcja nowego PZP*. Był to obszerny (96 str.) i szczegółowy dokument opisujący najważniejsze rozwiązania nowej, powstającej regulacji⁵¹. Został on skierowany 6 czerwca 2018 r. do konsultacji⁵². Ze względu na duże zainteresowanie zostały one wydłużone do 31 lipca 2018 r.⁵³. Blisko 100 podmiotów zgłosiło swoje uwagi. Dodatkowo, w ankiecie na stronie internetowej UZP udział wzięło ok. 400 uczestników⁵⁴. Następnym etapem prac było opracowanie tekstu projektu ustawy, który 24 stycznia 2019 r. trafił do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania oraz do 101 podmiotów w ramach konsultacji publicznych,

⁴⁴ Pkt. 10 OSR *ex-post* (Rekomendacje): <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//6/12355253/12846683/dokument543532.pdf> [dostęp: 20.09.2023].

⁴⁵ K. Menszig-Wiese (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych*. Komentarz, Warszawa 2023, s. 6.

⁴⁶ Dokumentacja konsultacji publicznych: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12357505/katalog/12860473#12860473> [dostęp: 20.09.2023].

⁴⁷ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220002414> [dostęp: 20.09.2023].

⁴⁸ Raport legislacyjny Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, s. 16 <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2023/09/raport-7-zasad-pojedynczne.pdf> [dostęp: 21.09.2023].

⁴⁹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1605.

⁵⁰ Pkt 5 OSR PZP: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12320355/12565427/12565428/dokument378557.pdf> [dostęp: 22.09.2023].

⁵¹ *Koncepcja nowego PZP*: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0029/36875/Koncepcja_nowego_prawa_zamowien_publicznych.pdf [dostęp: 22.09.2023].

⁵² OSR PZP, op. cit. pkt 5.

⁵³ Komunikat: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/przedluzenie-terminu-konsultacji-dokumentow-w-zakresie-reformy-systemu-zamowien-publicznych> [dostęp: 22.09.2023].

⁵⁴ OSR PZP, op. cit. pkt 5.

które trwały 21 dni⁵⁵. Konferencja uzgodnieniowa w dniach 13–15 marca 2023 r. odbyła się z udziałem partnerów społecznych⁵⁶. Ustawa uchwalona 11 września 2019 r. weszła w życie 1 stycznia 2021 r.⁵⁷. Jak tłumaczyło Ministerstwo

tak długie *vacatio legis* ustawy podyktowane było koniecznością zapewnienia możliwości przygotowania się wszystkich stron i uczestników rynku zamówień publicznych do funkcjonowania według nowych zasad⁵⁸.

Znaczenie nowej ustawy i całego rynku zamówień publicznych wykracza poza ramy niniejszego opracowania – niemniej należy zaznaczyć, że jest ono dla polskiej rzeczywistości gospodarczej fundamentalne⁵⁹. Tym bardziej doniosły był w tym głos partnerów społecznych, a zatem wykonawców zamówień. Bez niego w procesie legislacyjnym obecny byłby tylko głos administracji, a więc zamawiających. Szeroki i partycypacyjny proces legislacyjny pozwolił zatem na wyważenie interesów obu stron.

2.4. Fundacja rodzinna⁶⁰

Pomysł uregulowania w polskim prawie instytucji służącej wielopokoleniowej sukcesji biznesu był podnoszony w polskiej debacie publicznej przez organizacje przedsiębiorców⁶¹. Stowarzyszenie Inicjatywa Firm Rodzinnych w 2014 r. skierowało do Prezydenta memorandum w tej sprawie⁶². Rada Firm Rodzinnych Konfederacji Lewiatan w 2018 r. przygotowała pierwszy, społeczny projekt ustawy⁶³.

Formalnym punktem wyjścia były pre-konsultacje koncepcji, która przyjęła formę *Zielonej księgi fundacji rodzinnej*. Dokument został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa i skierowany do konsultacji publicznych 13 września 2019 r., z terminem zgłaszania uwag do 14 października 2023 r.⁶⁴ Konstruk-

⁵⁵ Pismo kierujące projekt do konsultacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12320355/12565433/12565435/dokument378570.pdf> [dostęp: 22.09.2023].

⁵⁶ Zaproszenie na konferencję: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12320355/12565427/12565432/dokument384966.pdf> [dostęp: 22.09.2023].

⁵⁷ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190002019> [dostęp: 22.09.2023].

⁵⁸ Komunikat: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/nowe-prawo-zamowien-publicznych> [dostęp: 22.09.2023].

⁵⁹ Por. K. Gębka, *Wpływ procedury zamówień publicznych na udział MŚP w rozwoju gospodarczym kraju*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, A. Słysz (red.), *Identyfikacja barier prawnych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020, s. 203–205.

⁶⁰ Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej, Dz. U. poz. 326 z późn. zm.

⁶¹ P. Tomczykowski (red.), *Fundacja rodzinna. Aspekty prawne i podatkowe. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 8.

⁶² <https://firmyrodzinne.pl/jak-powstawala-fundacja-rodzinna/> [dostęp: 21.09.2023], <https://firmyrodzinne.pl/wp-content/uploads/2023/03/Fundacja-rodzinna-material-dla-KPrezRP-v-2-2-Final.pdf> [dostęp: 21.09.2023].

⁶³ <https://lewiatan.org/fundacja-rodzinna-pomoze-w-tworzeniu-firm-na-pokolenia/> [dostęp: 21.09.2023].

⁶⁴ Komunikat: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/zielona-ksiega-o-fundacji-rodzinnej> [dostęp: 12.09.2023].

cja *Zielonej księgi* pozwalała stronie społecznej swobodnie wypowiedzieć się co do samej potrzeby podjęcia inicjatywy legislacyjnej, jak i poszczególnych jej elementów. Jednocześnie uwaga ich została ukierunkowana na najbardziej problematyczne zagadnienia. 20 grudnia 2019 r. opublikowany został raport z konsultacji, a także wszystkie nadesłane pisma⁶⁵. Odpowiedzi udzieliły 34 podmioty. Uczestnicy procesu wyrazili poparcie dla procedowania przedmiotowej inicjatywy. Konsultacje pozwoliły też określić najważniejsze oczekiwania partnerów.

Projekt ustawy został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, opinio-
wania i konsultacji publicznych 22 marca 2021 r. Lista konsultantów obejmowała 440 podmioty. Same konsultacje przewidziane zostały na 30 dni, a jednocześnie do partnerów społecznych wystosowano zaproszenie na trzy konsultacyjne spotkania *online* poświęcone osobnym zagadnieniom problemowym⁶⁶. Konferencja uzgodnieniowa odbyła się zdalnie w dniach 7–8 czerwca 2021 r. Zaproszenie skierowano również do podmiotów biorących udział w konsultacjach publicznych⁶⁷.

W związku z zasadniczą zmianą merytorycznych założeń po pierwszym etapie prac legislacyjnych, opracowano nowy tekst projektu ustawy, który 18 października 2021 r. skierowano do ponownych uzgodnień międzyresortowych, a także do wybranych podmiotów z procedury opiniowania⁶⁸. Jak wyjaśnia w piśmie przewodnim wnioskodawca, znaczna część kluczowych modyfikacji w projekcie ustawy wynikała z uwag partnerów społecznych. W szczególności dotyczyło to dopuszczenia w wąskim zakresie możliwości prowadzenia przez fundację rodzinną działalności gospodarczej, rezygnację z ograniczenia liczby beneficjentów w poszczególnych organach, a w pewnym zakresie modelu opodatkowania. Projekt na tym etapie nie został formalnie skierowany do konsultacji publicznych, jednakże z uwagi na jego umieszczenie w portalu Rządowy Proces Legislacyjny niektórzy partnerzy społeczni również zdecydowali się przesać do niego swoje uwagi, które zostały przez wnioskodawcę umieszczone w zbiorczej tabeli uwag. Ostatecznie ustawa uchwalona 26 stycznia 2023 r. weszła w życie 22 maja 2023 r.⁶⁹

Ustawa o fundacji rodzinnej jest szczególnym przykładem partycypacji w procesie legislacyjnym. Przede wszystkim partnerzy społeczni wprowadzili temat do debaty publicznej i uświadomili jego wagę decydentom. Następnie, brali udział w kształtowaniu jego zasadniczych założeń. Było to możliwe dzięki wyko-

⁶⁵ Komunikat: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/raport-z-konsultacji-zielonej-ksiegi-fundacji-rodzinnej> [dostęp: 12.09.2023].

⁶⁶ Dokumentacja konsultacji publicznych: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12344906/katalog/12774282#12774282> [dostęp: 15.09.2023].

⁶⁷ Zaproszenie na konferencję: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12344906/12774282/12774284/dokument505584.pdf> [dostęp: 15.09.2023].

⁶⁸ Pismo – nowy tekst projektu: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12344906/12774276/12774278/dokument525874.pdf> [dostęp: 15.09.2023].

⁶⁹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230000326> [dostęp: 15.09.2023].

rzystaniu przez stronę rządową szerokiej palety rozwiązań konsultacyjnych. Wreszcie brali aktywny udział na każdym etapie procesu legislacyjnego. Jak czytamy w *Raporcie legislacyjnym – 7 zasad stanowienia prawa w Polsce*:

w pracach nad ustawą umożliwiono aktywny udział stronie społecznej, dzięki czemu ustawodawca był w stanie poznać potrzeby i oczekiwania przedsiębiorców co do fundacji rodzinnej oraz precyzyjnie sformułować przepisy, zapobiegając powstawaniu luk prawnych⁷⁰.

Podsumowanie

Powyższe przykłady obrazują pozytywny i wieloaspektowy wpływ dialogu społecznego na proces legislacyjny. Możemy tu wymienić otwarcie administracji rządowej na nowe pomysły i inicjatywy, poszerzenie grona ekspertów współpracujących nad projektem ustawy o osoby spoza administracji, o różnych optykach czy stworzenie możliwości zmierzenia się z argumentami krytycznymi, a tym samym poprawienie projektu. Trzeba też pamiętać o OSR *ex-post* jako instrumencie ewaluacji istniejących już regulacji. Nie można jednak ukrywać, że istnieją na tym polu również zagrożenia.

Jednym z nich może być wykorzystanie opisanych instytucji do wywarcia wpływu na kształt przepisu przez jedną grupę interesu kosztem innej. Oczywiście granicą jest legalność podejmowanego działania. Niemniej, nawet jeśli nie dochodzi do jej przekroczenia, to obowiązkiem projektodawcy jest zapewnienie realizacji interesu publicznego. Jedną z odpowiedzi na to zagrożenie powinna być pełna transparentność, dzięki której wiadome będzie, kto jest autorem danej propozycji. Pozwoli to też zweryfikować, czy interesariusze są traktowani podobnie⁷¹. Drugą receptą jest obowiązek utrzymywania odpowiedniego potencjału eksperckiego administracji.

Osobnym zagadnieniem jest ocena wpływu partnerów społecznych na konkretny kształt przepisów. Nie przekreślając bowiem wartości konsultacji publicznych, trzeba pamiętać, że nie muszą (a często nie mogą) one doprowadzić do pełnej zgody co do treści aktu prawnego. To organ wnioskujący odpowiada za treść projektu⁷². Tym samym jest odpowiedzialny za możliwie najpełniejszą realizację interesu publicznego. Trzeba też pamiętać, że potrzeba dialogu nie może ograniczać zdolności prawodawcy do reagowania na sytuacje kryzysowe.

Niemniej, mając na uwadze te zastrzeżenia, trzeba podkreślić wieloaspektowe korzyści z rzetelnego dialogu społecznego. Po pierwsze, pozwala on administracji publicznej pozyskać wiedzę o faktycznym funkcjonowaniu istniejącego prawa, jak i o potrzebach zmian. Po drugie, umożliwia on skonfrontowanie pro-

⁷⁰ <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2023/09/raport-7-zasad-pojedynczne.pdf> str. 21 i 34 [dostęp: 21.09.2023].

⁷¹ https://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor.pdf str. 36–37 [dostęp: 22.09.2023].

⁷² M. Berek, op. cit., str. 95–96.

pozycji legislacyjnej z odbiorcami, a zatem jeszcze na etapie jej projektowania możliwe jest wyeliminowanie potencjalnych błędów. Po trzecie, dzięki partycypacji w procesie legislacyjnym adresaci lepiej rozumieją sens nowych przepisów, a zatem łatwiej dostosowują się do zmienionego prawa.

Bibliografia

Literatura

- Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- Bidziński M., Jagiełło D., *Prawo gospodarcze – zagadnienia wybrane*, Warszawa 2016.
- Bierć A., *Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa*, [w:] Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Konferencja „Legislacja w praktyce”, Warszawa 2002.
- Burczaniuk P., *Tworzenie prawa gospodarczego w Polsce*, Warszawa 2021.
- Gębka K., *Wpływ procedury zamówień publicznych na udział MŚP w rozwoju gospodarczym kraju*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora, A. Słysz (red.), *Identyfikacja barier prawnych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020.
- Kopińska G., Makowski G., Wąglowski P., Wiszowaty M., *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa [b.r.].
- Kożuchowski M., Macieszczak M., Woźniak B. (red.), *Prosta spółka akcyjna. Komentarz ze wzorami*, Warszawa 2021.
- Męcina J., *Komentarz. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, Warszawa 2018.
- Menszig-Wiese K. (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Opalski A., *Prosta spółka akcyjna – nowy typ spółki handlowej*, cz. 1, „Przegląd Prawa Handlowego” 2019, nr 11.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, komentarz do art. 20, Nb 162, LEX.
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, wyd. 7, Warszawa 2008.
- Stadniczenko S. L., *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Tomczykowski P. (red.), *Fundacja rodzinna. Aspekty prawne i podatkowe. Komentarz*, Warszawa 2023.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz. U. z 2022 r. poz. 97.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2022 r. poz. 854.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz. U. z 2018 r., poz. 2232, ze zm.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych, Dz. U. poz. 1649.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1655 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1605.
- Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych Dz. U. poz. 2414.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej, Dz. U. poz. 326 z późn. zm.
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, t.j.: M. P. z 2022 r. poz. 348.
- Zarządzenie nr 18 Ministra Rozwoju z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, Dz. Urz. Min. Roz. z 2016 r. poz. 20.
- Zarządzenie nr 47 Ministra Rozwoju z dnia 8 września 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania rekomendacji w zakresie projektu przepisów regulujących prostą spółkę akcyjną, Dz. Urz. Min. Roz. poz. 42 oraz Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. z 2016 r. poz. 19.

Strony internetowe

- <https://eur-lex.europa.eu/> [dostęp: 23.09.2023]
- <https://www.gov.pl> [dostęp: 22.09.2023]
- <https://naukawpolsce.pl> [dostęp: 18.09.2023]
- <https://legislacja.rcl.gov.pl> [dostęp: 22.09.2023]
- <http://portal-projektow.ue.katowice.pl/> [dostęp: 18.09.2023]
- <https://miir.bip.gov.pl> [dostęp: 19.09.2023]
- <https://isap.sejm.gov.pl> [dostęp: 22.09.2023]
- <https://pracodawcyrp.pl> [dostęp: 21.09.2023]
- <https://www.uzp.gov.pl> [dostęp: 22.09.2023]
- <https://firmyrodzinne.pl> [dostęp: 21.09.2023]
- <https://lewiatan.org> [dostęp: 21.09.2023]
- <https://www.batory.org.pl> [dostęp: 22.09.2023]

The importance of the voice of the social partners in the perspective of better regulation

Abstract

The article concerns the importance of the voice of social partners in the process of improving regulations during the government legislative process in Poland. The first part lists the legal bases defining the framework for social dialogue, and in particular social participation in law-making. Constitutional issues were briefly discussed. Then, the instruments resulting from the Work Regulations of the Council of Ministers were discussed, such as social consultations, consensus conference, pre-consultations and ex post RIA. The second part discusses examples of the use of these instruments. Four legislative processes in the field of economic law were discussed. This applies to the act on simple joint stock company, the act on reducing payment backlogs, the new Public Procurement Law and the Act on the family foundation. In the summary, the author indicates that despite certain limitations of the participatory process, it may be useful for the author of the proposal. First of all, it can be used to obtain knowledge about the effects of applicable law, as well as the need to change it.

Keyword: dialogue, public consultations, legislative process, simple joint-stock company, payment backlogs, public procurement law, family foundation.