

**Obserwacja procesu legislacyjnego
projektu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego**

Link do dokumentów na stronie RCL <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271200>

Projekt był objęty obserwacją od 8 kwietnia 2015 r.

Najważniejsze spostrzeżenia z obserwacji w okresie od 8 kwietnia do 6 maja 2015 r.

Projekt prowadzony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w OSR oznaczony jako priorytetowy.

Z uwagi na sposób w jaki powstawał, projekt budził kontrowersje jeszcze zanim został poddany konsultacjom publicznym. Zgodnie z dostępnymi informacjami, jest on wynikiem wspólnych prac organizacji pracodawców i związków zawodowych skupionych w Komisji Trójstronnej, zastrzeżenia organizacji pozarządowych od początku budził **niejasny i niejawnym tryb uzgadniania projektu**, informacji na jego temat ministerstwo odmówiło nawet Radzie Działalności Pożytku Publicznego.

Gazeta Wyborcza relacjonując wątpliwości podnoszone wokół niejawnego trybu prac nad projektem tak opisała historię powstawania ustawy: „Projekt ustawy o RDS po raz pierwszy prezentowano na spotkaniu u prezydenta Bronisława Komorowskiego w październiku 2013 r. Związki zawodowe przygotowały go, gdy w czerwcu 2013 r. zawiesiły prace w Komisji Trójstronnej, uznając, że dialog w komisji jest pozorowany, a rząd nie bierze pod uwagę ich postulatów. Potem własny projekt przedstawił pracodawcy, a następnie wspólny zespół wypracował jednolity tekst przedstawiony przez związki i pracodawców rządowi”.

Na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego opublikowano projekt ustawy, uzasadnienie do projektu, oraz Ocenę Skutków Regulacji. 7 kwietnia projekt został przesłany **do zaopiniowania przez ministerstwa, oraz do konsultacji publicznych**. Na opiniowanie wyznaczono 10 dni, krótki termin tłumacząc enigmatycznie „koniecznością wprowadzenia regulacji wznawiającej dialog społeczny w zmienionej formule prawnej”. **Na konsultacje publiczne wyznaczono 21 dni**, również tłumacząc to „koniecznością pilnego wprowadzenia w życie ww. regulacji”, oraz tym, że dokument był konsultowany w trybie roboczym przez partnerów społecznych. Pisma z zaproszeniem do konsultacji otrzymali 3 szefowie związków zawodowych i 4 szefowie organizacji pracodawców. Pisma z informacją o zamieszczeniu projektu w BIP (ale nawet bez informacji o terminie zgłaszania uwag) otrzymała Rada Działalności Pożytku Publicznego, wojewodowie, oraz marszałkowie województw.

Projekt umieszczono także na **elektronicznej platformie konsultacyjnej** www.konsultacje.gov.pl

Najważniejsze spostrzeżenia z obserwacji w okresie od 7 maja do 25 września 2015 r.

- 14 maja opublikowano dokumenty z **uzgodnień międzyresortowych** – pisma z uwagami, oraz tabelę z zestawieniem uwag i informacją o odniesieniu się do nich. **Nie opublikowano natomiast pism z odpowiedziami na zgłoszone uwagi** – być może takiej korespondencji nie było.

- Również 14 maja publikowano dokumenty z konsultacji publicznych, do których **imienne zaproszenie do zgłaszania uwag otrzymało jednak tylko 7 osób** - szefów związków zawodowych i organizacji pracodawców, i tak zaangażowanych w opracowywanie projektu. **Lista zaproszonych nie uwzględniała nie tylko innych związków zawodowych i organizacji pracodawców, ale też innych podmiotów, np. organizacji pozarządowych**. Z dokumentów wynika, że uwagi zgłosiły tylko Fundacja im. Stefana Batorego, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych i trzy organizacje pracodawców/pracowników.

- Z opublikowanego zestawienia uwag zgłoszonych przez platformę www.konsultacje.gov.pl wynika, że poza Fundacją im. Stefana Batorego nikt nie skorzystał z tej formy zgłaszania uwag.

- Opublikowano **zestawienia uwag zgłoszonych w konsultacjach**, wraz z informacją o stosunku do nich Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, **nie opublikowano natomiast pism z indywidualnymi odpowiedziami** do instytucji zgłaszających uwagi. Być może ich nie było, a wszyscy o odpowiedzi na swoje uwagi mieli dowiedzieć się z zestawienia.

- Zaskakuje stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w odniesieniu do trzech uwag Pracodawców RP, dotyczących tak kluczowej kwestii jak reprezentatywność organizacji pracodawców i związane z tym uprawnienia. W odpowiedzi na te uwagi, stanowisko jakie zajęło ministerstwo to „Ostateczne stanowisko w tym zakresie powinny wyrazić wspólnie BCC, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP i ZRP”. **Ministerstwo, jako gospodarz projektu nie zajęło własnego stanowiska w tak ważnej kwestii**, zostawiając je do wspólnej decyzji kilku podmiotów, bez wskazania w jaki sposób i w jakim trybie ma ono zostać uzgodnione.

- 21 maja 2015 projekt był rozpatrywany przez **Komitet Stały Rady Ministrów**. Z uwagi na wniesione poprawki postanowiono **kolejną wersję projektu** rozpatrzyć na kolejnym posiedzeniu – 28 maja – co też się stało. Na stronie RPL opublikowano wyciągi z protokołów z obu posiedzeń.

- 2 czerwca projekt został przesłany do rozpatrzenia przez komisję prawniczą, która odpowiedziała, że nie jest to konieczne.

- 9 czerwca projekt był rozpatrywany na **posiedzeniu Rady Ministrów**. Tego samego dnia Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło kolejną autopoprawkę do projektu, w odpowiedzi na uwagi Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Finansów zgłoszone pismami poprzedniego dnia. Na stronach RPL nie opublikowano żadnych informacji na temat dalszych losów projektu, po zgłoszeniu autopoprawki do niego na posiedzenie Rady Ministrów 9 czerwca.

- 17 czerwca projekt został wniesiony do Sejmu, a 24 lipca uchwalony.

Podsumowanie obserwacji:

Z analizy Oceny Skutków Regulacji można odnieść wrażenie, że ustawa w zasadniczy sposób reformująca dialog społeczny w Polsce, powstała bez dogłębnej analizy przewidzianej choćby wymogami dokumentu jakim jest OSR. **OSR jest bowiem bardzo ogólnikowy** i nie dostarcza informacji pozwalających zrozumieć cel regulacji, jej skutki, oraz uzasadnienie dla wybranego rozwiązania.

W pracach legislacyjnych nad tym projektem od początku zwraca uwagę **szczególny tryb jej procedowania**, począwszy od samej inicjatywy i problemu jaki ma rozwiązać, poprzez **niejawny tryb wstępnych prac, bardzo szybkie ich tempo**, oraz bardzo wąską grupą podmiotów zaproszonych do udziału w konsultacjach publicznych. Można odnieść wrażenie, że ustawa regulująca dialog społeczny w Polsce została w niejasnym i niejawnym trybie wynegocjowana z partnerami społecznymi, i dalsze prace nad nią, a zwłaszcza konsultacje publiczne, były tylko formalnością. Zastanawia także fakt, iż **w przypadku niektórych zgłaszanych uwag, Ministerstwo odstąpiło od ustosunkowania się do nich, odpowiadając, że w tych sprawach stanowisko powinni wynegocjować między sobą wybrani partnerzy społeczni**. Wybrani, bowiem dotyczyło to tylko podmiotów pierwotnie zaproszonych do opiniowania projektu. Rezygnacja Ministerstwa z zajęcia stanowiska jest o tyle dziwna, że zgłaszane uwagi dotyczyły kwestii tak kluczowych dla zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego jak kryteria reprezentatywności organizacji do niego dopuszczonych.

Ostateczny kształt projektu potwierdza wszystkie wątpliwości zgłaszane podczas obserwacji prac legislacyjnych na etapie rządowym. Już po uchwaleniu ustawy w prasie można było przeczytać mocno krytyczne opinie. **Prof. Bogusław Banaszak** (konstytucjonalista i były przewodniczący Rady Legislacyjnej) w wywiadzie dla Rzeczypospolitej wyraził nawet pogląd, że **ustawa jest niekonstytucyjna, przyznaje bowiem inicjatywę legislacyjną podmiotom, które zgodnie z Konstytucją RP jej nie mają, a zatem zmiana tego stanu rzeczy wymaga zmiany na poziomie Konstytucji**.

Komentarz do OSR

1. *Jaki problem jest rozwiązywany*

Wnioskodawca jako problem, który ma rozwiązać ustawa wskazuje fakt, iż związki zawodowe zawiesiły swój udział w pracach Komisji Trójstronnej. Nawet gdyby uznać to za wystarczający powód do interwencji legislacyjnej, wnioskodawca powinien wskazać przyczyny zaistniałego problemu, oraz jego skutki. **Przyczyn nie wyjaśniono**, a skutki skwitowano ogólnikowym stwierdzeniem „*że bez strony pracowników efektywny dialog społeczny nie jest możliwy*”.

2. *Rekomendowane rozwiązanie*

Cele regulacji nie zostały określone w sposób jednoznaczny i precyzyjny. Rekomendowane rozwiązanie uzasadniono **ogólnikowo** tym, że dotychczas obowiązująca formuła „wyekspirowała się”. Trudno to uznać za wystarczające uzasadnienie, zwłaszcza, że projekt wprowadzał rewolucyjne i kontrowersyjne – a zdaniem niektórych konstytucjonalistów niekonstytucyjne – rozwiązania przyznające quasi-inicjatywę legislacyjną podmiotom nieuprawnionym do tego Konstytucją. Nie zidentyfikowano i nie opisano alternatywnych w stosunku do regulacji możliwości rozwiązania problemu (np. samoregulację). Nie analizowano możliwość rezygnacji z regulacji (tzw. opcję zerową). Nie uwzględniono wyników testu regulacyjnego?

3. *Jak problem został rozwiązany w innych krajach*

W tym punkcie wnioskodawca ograniczył się do streszczenia tego czym są rady społeczno-gospodarcze, i bardzo ogólnikowo wspominał o tym jak funkcjonują w innych krajach. Z opisu nie wynika na przykład, aby w którymkolwiek z wspomnianych państw rady wykroczyły poza charakter konsultacyjno-doradczy, a w przedstawionym projekcie przyznano im bardzo szerokie uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej oraz związane z tym obowiązki rządu (co zresztą wspomniany wcześniej konstytucjonalista wytknął ustawie, wskazując, że jest to ograniczenie niezależności Rady Ministrów). W tej części nie omówiono także kwestii reprezentatywności, która na dalszych etapach prac stała się przedmiotem kontrowersji nawet w gronie zasiadających w Komisji Trójstronnej pracodawców.

4. *Podmioty, na które oddziałuje projekt*

Jako podmioty, na które oddziałuje projekt wskazano tylko samorząd terytorialny i partnerów społecznych – ale tylko tych reprezentatywnych a zatem zasiadających w Komisji Trójstronnej. Tymczasem projekt i jego rozwiązania oddziałują na wszystkie organizacje pracodawców i związki zawodowe, także te niereprezentatywne, a faktycznie – na wszystkie podmioty prawne i osoby fizyczne, bowiem prawo tworzone w takim trybie będzie przecież obowiązywało wszystkich. Zmiany w relacjach rząd-partnerzy społeczni oddziałują także na rząd, z uwagi na nałożenie na niego ograniczających jego samodzielność - zdaniem konstytucjonalisty – obowiązków. Samo zaś oddziaływanie zostało opisane ogólnikowo, np. „oddziaływanie bezpośrednie, o ile organizacje będą zainteresowane członkostwem, z którym wiążą się konkretne uprawnienia/obowiązki” – trudno to uznać za jakąkolwiek informację.

5. Informacje na temat konsultacji

Wnioskodawca wspomina w tym punkcie o **niejawnej części konsultacji**, w trakcie której projekt był wypracowany, zaś same konsultacje publiczne zostały opisane zdawkowo. Jeśli uznać pierwszy etap za **prekonsultacje**, to **nie został on udokumentowany** na stronie RPL, praktycznie nic o nim nie wiadomo, co było zresztą przedmiotem zastrzeżeń we wcześniejszych raportach.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

Nie jestem w stanie odnieść się do wskazanych w tym punkcie liczb i ich rzetelności. Wnioskodawca wskazuje koszty w poszczególnych latach, podaje w jakiej wysokości i jakiego rodzaju to będą koszty, ale **nie wskazuje pełnych źródeł finansowania**. Przy samych wydatkach z budżetu państwa w pierwszym roku oszacowanych na blisko 7 milionów, wnioskodawca wskazał 1 milion jako dodatkowe źródło z budżetu państwa.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki

Niewypełniony.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych

Skwitowano „nie dotyczy”

9. Wpływ na rynek pracy

Skwitowano „nie dotyczy”

10. Wpływ na pozostałe obszary

Zaznaczono wpływ na sytuację i rozwój regionalny, ale niewystarczająco wyjaśniono z czego on będzie wynikał i jaki ten wpływ będzie. Tym bardziej, że obecnie Komisja Trójstronna istnieje i takiego wpływu – sądząc po potrzebie interwencji – nie zapewniała.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Plan przedstawiono ogólnikowo, ograniczając się do podania (skróconego, z uwagi na pilność) *vacatio legis*, oraz do wskazania jak obecne ciała będą traktowane do czasu wejścia w życie nowych. Brakuje natomiast informacji jakie działania zostaną podjęte, aby faktycznie rozwiązać problem, który przyczynił się do podjęcia interwencji.

Katarzyna Sadło

29 września 2015