

# Siedem rekomendacji na rzecz dobrego prawa

RAPORT





Autor: Grzegorz Lang, radca prawny, dyrektor ds. prawnych FPP

Stan prawny na 21 grudnia 2018 r.

Centrum Analiz Legislacyjnych i Polityki Ekonomicznej sp. z o.o.

Federacja Przedsiębiorców Polskich

ul. Śmiała 26, 01-523 Warszawa  
biuro@federacjaprzedsiebiorcow.pl

Autorzy fotografii wykorzystanych na licencji Creative Commons:

Burak K

The wub

Adrian Grycuk

rawpixel.com



Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów. Zezwala się na wykorzystanie publikacji zgodnie z licencją – pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autorów jako właścicieli praw do tekstu. Treść licencji jest dostępna na stronie <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>





# Spis treści

<b>Przedmowa</b>	7
<b>Wstęp</b>	10
<b>Streszczenie</b>	12
<b>I. Jakie prawo?</b>	14
<b>II. Stanowienie prawa w Polsce</b>	18
1. Stan obecny	19
2. Negatywne zjawiska w obecnym systemie stanowienia prawa	20
3. Dochowanie procedur powinno być warunkiem procedowania projektu	21
<b>III. Rekomendacje</b>	22
1. Zmiany prawa to ostateczność	23
2. Prawo to narzędzie ukierunkowane na efekt (intensywność regulacji)	31
3. Przeglądy obowiązującego prawa	35
4. Wzmocnienie koordynatora OSR	39
5. Deklaracje projektodawcy muszą być poddane weryfikacji	41
5.1. Ekspertycka ocena projektów aktów prawnych	41
5.2. Konsultacje publiczne	43
6. Proporcjonalne procedury	46
7. Proste prawo oraz przejrzysta publikacja	50
1. Proste prawo	50
2. Przejrzysta publikacja	52



# Przedmowa



Szanowni Państwo,

oddaję w Państwa ręce raport przedstawiający siedem rekomendacji na rzecz dobrego prawa. Tak naprawdę jest to siedem grup rekomendacji, których realizacja – naszym zdaniem – pozwoli przybliżyć nas to systemu prawnego, który nie będzie przeszkodą w codziennym życiu, ale wydatną pomocą.

Nie sposób kwestionować prawa, jako zespołu reguł porządkujących relacje międzyludzkie, i relacje ludzi z otoczeniem. Reguły mają szczególne znaczenie dla życia gospodarczego. Silne, łatwo definiowane interesy wywołają bowiem wiele konfliktów, i prawo jest ważnym narzędziem, które pozwala ograniczać zjawiska niepożądane.

Dążenie do wysokiej jakości prawa jest w naszym wspólnym interesie. Przedsiębiorcy skupieni w Federacji Przedsiębiorców Polskich podjęli inicjatywę przygotowania rekomendacji, które tylko częściowo są inspirowane dawniej zgłaszanymi postulatami. W głównej mierze rekomendacje stanowią wynik naszych doświadczeń z udziału w licznych procesach legislacyjnych i doświadczeń ze stosowaniem prawa.

Jeżeli przekonani o potrzebie doskonalenia procesu stanowienia prawa w Polsce nie będą ustawali w postulowaniu zmian, z pewnością wspólnie przekonamy do nich wszystkich jeszcze nie przekonanych. Gorąco zachęcam do uważnej lektury.

Już samo to, że sięgnęliście Państwo po nasz raport, napawa nadzieją, że poprawa procesu stanowienia prawa jest już blisko.

Z wyrazami szacunku,

**Marek Kowalski**

**Przewodniczący  
Federacji Przedsiębiorców Polskich**



## Autor



### **Grzegorz Lang**

radca prawny, dyrektor ds. prawnych  
w Federacji Przedsiębiorców Polskich

Specjalizuje się w przygotowywaniu aktów prawnych i ocenie ich zgodności z prawem unijnym. Posiada bogate doświadczenie udział w procesie legislacyjnym, zarówno ze strony projektodawcy aktów prawnych, jak i strony publicznej.

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Studiował prawo w Utrechcie w Holandii, ukończył Podyplomowe Studia Europejskie MATRA (Uniwersytet Maastricht/Uniwersytet Warszawski) i Centrum Prawa Amerykańskiego (Uniwersytet Florydy/Uniwersytet Warszawski). Odbył staż w Służbie Prawnej Komisji Europejskiej w 2004 r. Były ekspert Komisji Europejskiej w Grupie ekspertów ds. zamówień publicznych (2013-2014).

Wykładowca i prelegent na konferencjach krajowych i zagranicznych. Autor publikacji z zakresu prawa polskiego i unijnego.

# Wstęp

Prawo jest jednym z elementów „środowiska” w jakim funkcjonuje każdy z nas. Funkcje prawa w społeczeństwie są przedmiotem zainteresowania wielu dziedzin nauki, przede wszystkim teorii prawa, ale także filozofii, socjologii lub ekonomii.

Z oczywistych względów niniejsze opracowanie nie aspiruje do uczestnictwa w dyskusji stricte naukowej. Przedmiotem niniejszego opracowania jest zwięzłe przedstawienie rekomendacji, których spełnienie przybliżyłoby polski proces legislacyjny do stanu, w którym różne wartości (zdrowie, pewność obrotu, bezpieczeństwo itp.) będą chronione skutecznie, ale w sposób możliwie nieuciążliwy dla jego adresatów, zwłaszcza prowadzących działalność gospodarczą. To właśnie przedsiębiorcy najczęściej są adresatami zmieniających się przepisów.

W wielu opracowaniach trafnie wskazuje się, że wśród najczęściej wskazywanych barier prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce jest niestabilność prawa. Obciążenia wynikające z niestabilności prawa potęguje także jego skomplikowanie. Powyższą diagnozę potwierdzają badania różnych ośrodków, zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także akademickich. Przykładowo, w niedawnym raporcie firmy doradczej EY, wskazano, że niepewność i skomplikowanie przepisów prawnych, w szczególności podatkowych, jest drugą barierą wzrostu gospodarczego, po niedoborach pracowników. Również w literaturze naukowej zwraca się uwagę, że obszerność i zmienność regulacji prawno-podatkowych stanowi poważną barierę dla innowacyjności, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

Poziom stanowionego prawa, a nawet szerzej – jakość systemu prawnego, zależy przede wszystkim od ram proceduralnych i instytucjonalnych. W praktyce można dostrzec następującą zależność: im więcej pracy zostanie włożone w przygotowanie aktu prawnego, tym większa szansa, że osiągnięte zostaną zakładane cele i zarazem będzie łatwy w stosowaniu.

W celu zapewnienia wysokiej jakości prawa proces legislacyjny powinien obejmować przygotowanie rzetelnej dokumentacji towarzyszącej tekstowi projektu aktu prawnego, zwłaszcza tzw. ocen skutków regulacji (OSR). Niestety, obecnie organizacja ich przygotowania i stosowanie dotknięte są wieloma niedomoga-

niami<sup>1</sup>. Z uwagi na bogactwo literatury na ten temat<sup>2</sup>, w niniejszym opracowaniu skupiono się na wybranych aspektach podjęcia decyzji o interwencji legislacyjnej i procesu legislacyjnego.

Dane i informacje zawarte w dokumentach przygotowywanych w toku procesu legislacyjnego powinny być poddawane weryfikacji, z jednej strony w drodze konsultacji publicznych, z drugiej przez gremia eksperckie, niezależne od polityki. Oceny eksperckie, w przyjętym tutaj rozumieniu, nie mogą podważać celów politycznych, co nie wyklucza oceny prawidłowości doboru proponowanych rozwiązań. Nie chodzi o to, aby rekomendowane mechanizmy ograniczały programy polityczne mieszczące się w mandacie demokratycznym. Stanowienie prawa jest bowiem także instrumentem realizacji programu politycznego. Ignorowanie tego faktu jest naiwne i będzie przeciwnie skuteczne. Jeżeli którakolwiek ze stron politycznej debaty poczuje się zagrożona instrumentarium analitycznym i systemem stanowienia prawa, z pewnością je odrzuci. Dlatego należy podkreślić, że wyłącznym celem poniższych rekomendacji jest zapewnienie należytej jakości prawa.

Na temat stanowienia prawa powstało bardzo wiele cennych opracowań badawczych i dokumentów urzędowych. Większość z nich dotyczy jednak wybranych aspektów stanowienia prawa, niektórych gałęzi prawa, albo formułuje postulaty w sposób raczej ogólny, bez wyraźnego nawiązania do systemu obowiązującego w Polsce. Wskazanie rekomendacji wynikają z obserwacji obecnego procesu legislacyjnego, a niektóre rekomendacje prawdopodobnie zostały sformułowane po raz pierwszy.

Większość z rekomendacji może być stosunkowo łatwo wdrożona w życie. Część jednak jest bardziej ambitna, a więc wymaga poparcia politycznego.

---

<sup>1</sup>Jarosław Górniak (red), Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski, Warszawa 2015.

<sup>2</sup> Zob. np. Radosław Zubek, Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce? Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich (wersja ostateczna 26/01/2007), Włodzimierz Szpringer, Wojciech Rogowski, Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy, Warszawa 2007 r., M.Sakowicz (red.), Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej, Warszawa 2010, Maria Jerzak, Marcin Kitala, Prawo w gospodarce. Metodyka oceny oddziaływania prawa na gospodarkę, Materiały i Studia NBP, Zeszyt 276, Warszawa 2012, Renata Śliwa, Renata Żaba-Nieroda, Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego, Rocznik Administracji Publicznej, Nr 2, 2017 r., s. 363, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA) Version 1.0 October, OECD 2008, Impact Assessment Guidelines, European Commission, SEC(2009)92, 15 January 2009, Brussels Claire A. Dunlop and Claudio M. Radaell (red.), Handbook of Regulatory Impact Assessment, Oxford 2016.



# Streszczenie

- niepewność i niestabilność prawa to największa bariera rozwoju gospodarczego
- jakość prawa ma podstawowe znaczenie dla skuteczności realizacji polityk publicznych
- interwencja legislacyjna powinna być ostatecznością
- należy przyjąć uporządkowany sposób decydowania, czy podejmować interwencję legislacyjną, który jest wyczerpująco odzwierciedlony w dokumencie poprzedzającym podjęcie prac legislacyjnych
- proces legislacyjny powinien obejmować szczegółowe i – w miarę możliwości – ustandaryzowane metody oceny projektowanych rozwiązań
- tzw. projekty pilne powinny zawsze mieć ograniczony czas obowiązywania
- należy wprowadzić obowiązek szczegółowego uzasadniania poprawek zgłaszanych w toku procesu legislacyjnego w parlamencie i aktualizowania uzasadnień
- należy wprowadzić programy przeglądów prawa w uchwałach Rady Ministrów
- nowelizacje powinny być kumulowane w cyklach rocznych
- nowelizacje nie powinny być przeprowadzane bez przeprowadzenia przeglądu wcześniej przyjętych przepisów (z wyjątkiem epizodycznych pilnych przepisów)
- koordynator OSR powinien mieć silniejszą pozycję
- powołać niepolityczne, niezależne ciało oceniające OSR-y przygotowywane przez projektodawców aktów prawnych
- konsultacje powinny być warunkiem legalności aktu prawnego, bez względu na podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą
- docelowo powinno być jedno źródło urzędowe o aktach prawnych łączące wszystkie funkcje ułatwiające przeszukiwanie i aktualizację wiedzy o prawie





**I** .....  
**Jakie  
prawo?**  
\_\_\_\_\_

Postulaty dotyczące „prawa” są oczywiste i dobrze już sformułowane zarówno w wypowiedziach badawczych, urzędowych jak i w orzecznictwie sądowym i Trybunału Konstytucyjnego. Stosując konieczne uproszczenie, za najważniejsze z należy uznać dwa postulaty:

- przejrzystości prawa
- stabilności prawa.

W ostatniej dekadzie, głównie pod wpływem takich ośrodków jak Komisja Europejska i OECD<sup>3</sup>, w Unii Europejskiej szeroko dyskutowane i podejmowane są różne działania na rzecz tzw. reformy regulacji (regulatory reform)<sup>4</sup> lub tzw. inteligentnych regulacji (smart regulation)<sup>5</sup>. Stąd także w Polsce przyjęto różne programy i dokumenty rządowe, które wpisują się w ten trend myślenia o stanowieniu prawa. Dotąd, jak się wydaje, najpełniejszym dokumentem rządowym jest program „Lepsze regulacje” z 2013 r.<sup>6</sup> W 2017 r. główne założenia poprawy jakości systemu prawnego zostały w istocie powtórzone w „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”.<sup>7</sup>

Założeń leżących u podłoża tych idei reformy regulacji nie sposób kwestionować. Trzeba natomiast jednoznacznie i wyraźnie stwierdzić, że ich wdrożenie na grunt polski nie udało się.

Generalnie przyczyn porażki tych programów można upatrywać w dwóch – poniekąd naturalnych – zjawiskach:

- braku zainteresowania lub niezdolności do kontynuacji i wdrażania deklarowanych założeń poprawy systemu stanowienia prawa,
- doraźnym lub wąsko ukierunkowanym charakterze wielu inicjatyw legislacyjnych.

Nowoczesny system państwowy i system prawa wymaga dość licznych inicjatyw legislacyjnych. Dlatego przede wszystkim należy odrzucić mit, że we współczesnym państwie demokratycznym możliwe jest radykalne ograniczenia

---

<sup>3</sup> Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z siedzibą w Paryżu (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development)

<sup>4</sup> <http://www.oecd.org/regreform/>

<sup>5</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej, COM(2010)543 końcowy, Bruksela, 8.10.2010.

<sup>6</sup> Załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r., Komunikat Ministra Gospodarki z dnia 12 kwietnia 2013 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015”, M.P. z 2013 r., poz. 341.

<sup>7</sup> Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r., poz. 260.

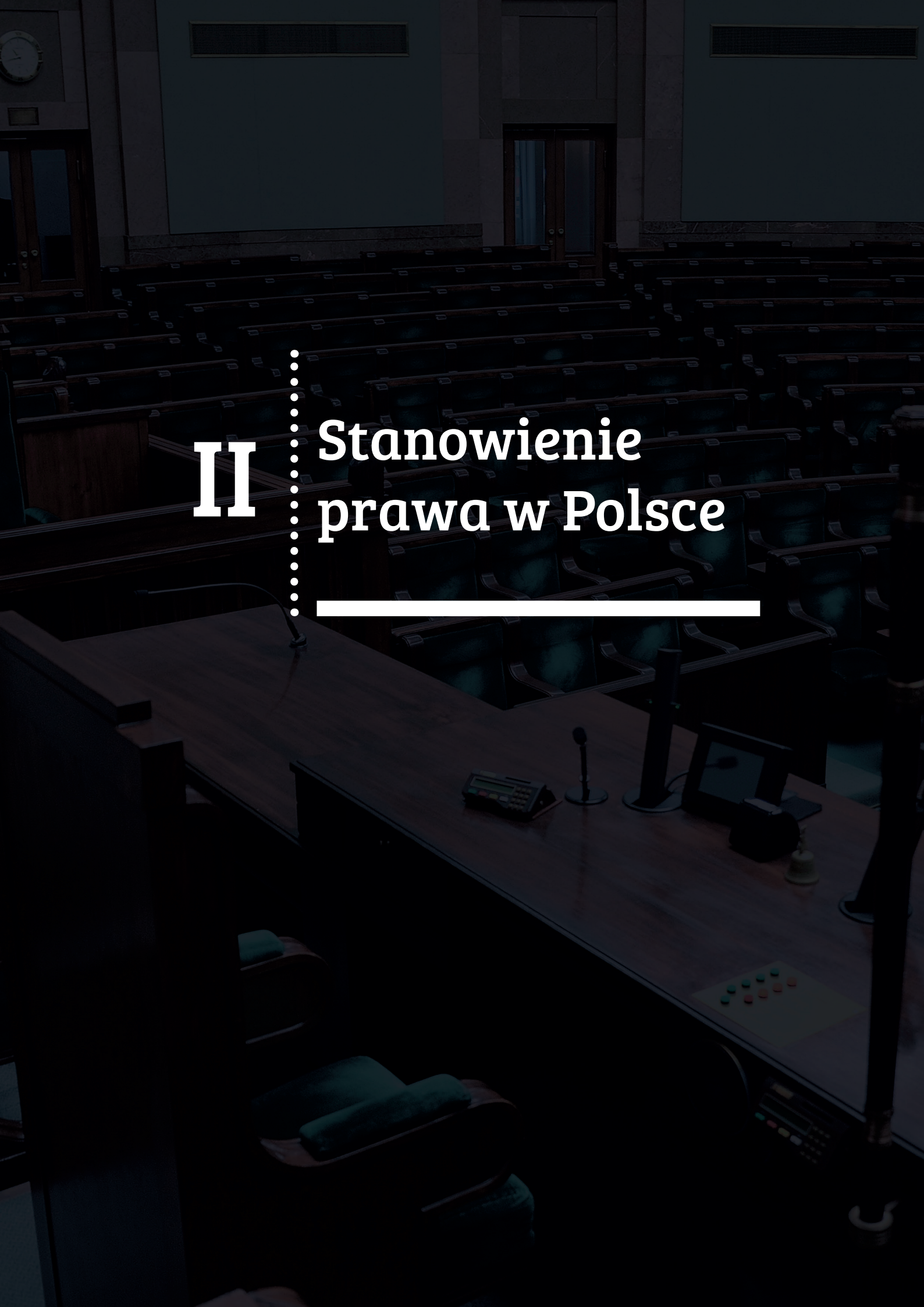
wypowiedzi władz publicznych, którymi przecież w istocie są akty normatywne. Możliwe i konieczne jest natomiast ograniczanie liczby i zakresu zmian prawa do niezbędnego minimum.

W Polsce pole do ograniczenia liczby i podniesienia jakości nowoprzyjmowanych przepisów jest bardzo duże. Wymaga to jednak przełamania, a w każdym razie zmarginalizowania, powyższych dwóch negatywnych zjawisk. Głównymi założeniami procesu legislacyjnego powinno być stanowienie prawa przejrzystego i stabilnego.

Szczegółowe rozwiązania organizacji procesu legislacyjnego powinny być konsekwentną realizacją tych założeń ogólnych. Przekucie powyższego podejścia na praktykę wymaga przeprowadzenia pewnej modyfikacji procedur stanowienia prawa w Polsce. Rekomendacje przedstawione poniżej zapewne nie są jedynymi i wyłącznymi receptami na stanowienie dobrego prawa. Jeżeli jednak sprowokują szerszą refleksję nad obecnym systemem i wprowadzenie pewnych zmian, w dużej mierze spełnią swoją rolę.







# II Stanowienie prawa w Polsce

---



# 1. Stan obecny

Cel procedur stanowienia prawa jest dwojaki. Z jednej strony zadaniem prawodawcy jest zapewnienie ochrony praw i wolności obywateli. Z drugiej strony prawo jest narzędziem realizacji polityk publicznych, przez co należy rozumieć przyjęcie regulacji skutecznych i łatwych w stosowaniu. Osiągnięcie tak zdefiniowanych celów wymaga konsekwentnej realizacji przemyślanego modelu procesu legislacyjnego, tak w aspekcie proceduralnym, jak w i aspekcie instytucjonalnym.

Podstawowe ramy polskiego procesu legislacyjnego zostały określone w Konstytucji. Nieliczne aspekty procesu stanowienia prawa zostały uregulowane w ustawach: ustawie o Radzie Dialogu Społecznego, ustawie o organizacjach pracodawców i ustawie o związkach zawodowych. Na proces stanowienia prawa mają wpływ także inne ustawy i prawo unijne.

Z punktu widzenia adresatów prawa kluczowe znaczenie mają uregulowania regulaminu Sejmu<sup>8</sup>, a przede wszystkim regulaminu pracy Rady Ministrów<sup>9</sup>. W praktyce stosowania prawa, o ostatecznym kształcie regulacji często również przesądza wieloletnia praktyka organów, niekiedy wyrażona w dokumentach pozalegisacyjnych.

Obecny proces legislacyjny obejmuje wartościowe i użyteczne instrumentarium. Niewątpliwie pozytywnie należy ocenić publikację kolejnych wersji projektów aktów prawnych w Internecie wraz z obszerną dokumentacją towarzyszącą lub możliwość uczestnictwa zainteresowanych w procesie legislacyjnym. Formalnie wymagane jest dochowanie określonych terminów zanim prace przejdą do kolejnego etapu procesu legislacyjnego, na autorów inicjatyw nałożony jest obowiązek wyjaśnienia i uzasadniania ich pomysłów, itd. Jest to dorobek godny kontynuacji, ale wymaga dalszego rozwoju.

---

<sup>8</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2012 poz. 32, późn. zm.

<sup>9</sup> Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2016 r., poz. 1006 i 1204.

## 2. Negatywne zjawiska w obecnym systemie stanowienia prawa

Wśród głównych wad przyjmowanego prawa, które mają źródło w obecnym procesie legislacyjnym i instytucjach zaangażowanych w ten proces, należy wymienić:

- nadmierną zmienność przepisów, w tym notorycznie zbyt krótkie okresy na przygotowanie się adresatów do stosowania nowych przepisów (*vacatio legis*),
- zbyt pobieżne uzasadnienia i oceny skutków społeczno-gospodarczych, w tym odpowiedzi na uwagi partnerów społecznych,
- często trudne do jasnego określenia relacje między regulacjami różnych aktów prawnych,
- niedostateczną jakość językową i nadmierne skomplikowanie brzmienia nowych przepisów,
- zastępowanie, bez wyraźnego powodu, dotychczasowych przepisów nowymi, o tej samej w istocie wartości normatywnej.

Podstawowe rozwiązania, które mają służyć podniesieniu jakości stanowionego prawa zostały opracowane<sup>10</sup>, i formalnie obowiązują.<sup>11</sup> Szereg z nich jest słusznych i nie budzi kontrowersji. Niestety, w wielu aspektach są one nadmiernie ogólnikowe i skutkują tym, że uczestnicy procesu koncentrują się na stronie formalnej przygotowywania aktów prawnych. Zbyt mało uwagi poświęca się na badanie realnego działania prawa, nie przedstawiając konkretnych, szczegółowych metod wdrażania nowych uregulowań w życie. Co gorsza, stosowanie tych słusznych rozwiązań nie jest wsparte przeznaczeniem odpowiednich zasobów materialnych i ludzkich, a także czasu.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Zobacz na opublikowane na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji:

- Wytyczne do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów

- Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych zgodnie z § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów

<sup>11</sup> Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2016 r., poz. 1006 i 1204.

<sup>12</sup> Zob. wystąpienie pokontrolne NIK „Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego w latach 2015-2016” (P/16/O94).

Często obowiązki towarzyszące opracowaniu projektu przepisów prawnych są traktowane po macoszemu, a niekiedy są wręcz pomijane. Treść niektórych dokumentów legislacyjnych pozwala podejrzewać, że najpierw powstały konkretne koncepcje przepisów, albo nawet ich projekt, a następnie „dorobiono” ocenę skutków regulacji pod z góry przyjętą tezę.

### 3. Dochowanie procedur powinno być warunkiem procedowania projektu

Powyżej opisane zjawiska wydatnie przyczyniają się do tego, że jakość stanowionego prawa nadal nie jest zadowalająca. Oczywiście, kultury prawnej i przekonania o konieczności powściągliwego podejścia do zmian prawa nie da się wymusić przepisami. Źródła takiej postawy są wielorakie i niekiedy silnie podporządkowane programom ideologicznym, co oznacza, że trudno poddają się zmianie. Mimo to, w interesie poprawy jakości prawa, można i trzeba wprowadzić mechanizmy, które dają szansę na ograniczenie zbyt pochopnych i merytorycznie niezasadnych zmian prawnych.

Ciekawe inicjatywy dotyczące badania wpływu prawa były podejmowane poza administracją publiczną.<sup>13</sup> Z całą pewnością warto z nich czerpać. Nie będą miały realnego wpływu na proces prawotwórczy bez włączenia ich do procesu legislacyjnego w sposób bardziej sformalizowany.

Równoległe z przebudową samych procedur, konieczne jest wzmocnienie procesu legislacyjnego w trzech aspektach. Pierwszy to ścisłe przestrzeganie ustanowionych procedur. Drugim jest należyte przypisanie zadań do odpowiednio wyposażonych i przygotowanych struktur. Trzecim jest podniesienie standardów merytorycznych, zwłaszcza pod kątem spójności systemu prawnego oraz efektywności regulacji.

Naruszenia obecnych procedur, a docelowo być może także rozwiązania objęte niniejszym opracowaniem, powinny być traktowane jako naruszenia procedury legislacyjnej. Nawet bardziej szczegółowe instytucje procesu legislacyjnego w praktyce nie mogą być tylko wytycznymi, ale powinny być warunkami dalszego procedowania projektu. Ich naruszenie powinno być przypisane konkretnemu decydentowi. Najpoważniejsze z nich powinny dyskwalifikować projekt aktu normatywnego.

<sup>13</sup> Zob. np. Stanisław Bienias, Katarzyna Hermann-Pawłowska (red.), *Ocena wpływu regulacji. Poradnik dla administracji publicznej*, Warszawa 2015.



# III Rekomendacje

---



## REKOMENDACJA I

# Zmiany prawa to ostateczność

Prawo nie jest jedynym narzędziem realizacji celów publicznych (politycznych). Wręcz przeciwnie – powinno to być narzędzie ostateczne, gdy z całą pewnością inne narzędzia nie przyniosą pożądanego efektu. Chociaż ta zasada jest wyrażona w obowiązujących zasadach techniki legislacyjnej<sup>14</sup>, to jej przekucie na praktykę nadal stanowi problem. Tymczasem, powinna to być naczelna zasada w procesie stanowienia prawa.

Pozostawienie decyzji, czy regulować określony przedmiot, do wewnętrznej decyzji gremiów politycznych w pewnym zakresie jest naturalne i konieczne. Niemniej, po podjęciu decyzji, ich motywy powinny być ustrukturyzowane. Brak takiego ustrukturyzowania wydatnie przyczynia się do zalewu nowego prawa. W praktyce bowiem ważniejsze od aspektów merytorycznych bywają inne kwestie (np. osobiste, polityczne).

Niewątpliwie można sformułować wiele kryteriów, które powinny dyktować decyzję, czy podjąć interwencję legislacyjną. Poniżej przedstawiona została propozycja pięciu kryteriów, które mogą być zastosowane przy podjęciu decyzji o interwencji legislacyjnej:

- pilność podjęcia działań przez władze publiczne,
- niezbędność ingerencji legislacyjnej,
- przedmiot regulacji (obecne rozwiązania czy nowe problemy)
- waga przedmiotu regulacji
- liczebność adresatów.

Przy każdym z kryteriów rozważanemu działaniu można przypisać odpowiednią liczbę punktów, np. w skali od 0 do 5, przy czym im większa liczba punktów, tym większa potrzeba ingerencji legislacyjnej.

- w przypadku uznania w którymkolwiek kryterium, że powinna mu zostać przypisana wartość 0 („zero”), priorytetowym rozwiązaniem powinno być odstępnie od ingerencji legislacyjnej.

<sup>14</sup> § 1 Zasad Techniki prawodawczej. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r., poz. 283.

- można przyjąć, że – co do zasady – interwencja legislacyjna powinna być podjęta dopiero, gdy rozważane działanie osiągnie określoną „masę krytyczną”, np. 15 pkt.

Oczywiście, każdorazowe zastosowanie powyższej metody obarczone jest ryzykiem subiektywnej oceny projektodawcy. Ustandaryzowanie sposobu oceny potrzeby regulacji mimo wszystko ułatwi weryfikację jej trafności. Już to wprowadzi zupełnie nową wartość do procesu legislacyjnego i wyraźnie zwiększy szansę na podniesienie jakości stanowionego prawa. Wymóg wyczerpującego uzasadnienia inicjatyw władz publicznych, niezależnie od ostatecznej decyzji decydentów, pozwala na ich ocenę. Brak wymogu wyczerpującego wyjaśnienia motywów tej decyzji w praktyce taką ocenę uniemożliwia. Dlatego należy podkreślić, że istotą przedstawionych tutaj rekomendacji nie jest stworzenie mechanizmu blokującego, ale mechanizmu rzetelnej oceny.

### **Kryterium 1 – Pilność**

Każda interwencja władz publicznych musi być oceniana pod kątem pilności. Wbrew pozorom, jest to jeden z najważniejszych i najtrudniejszych aspektów każdej działalności. W warunkach procesu politycznego, odpowiednie planowanie działań jest trudne, bowiem napisanie ustawy jest stosunkowo niedrogi i proste, a więc rodzi pokusę łatwego wykazania się aktywnością publiczną. Podjęcie działań faktycznych jest znacznie trudniejsze.

Truizmem jest stwierdzenie, że większość spraw nie jest pilna. Tymczasem, w przypadku działalności publicznej, podporządkowanej motywacjom politycznym, istnieje skłonność do postrzegania wszelkich inicjatyw jako pilnych. Jest to nie tylko błąd organizacyjny i merytoryczny, ale także podejście szkodliwe, bo skutkujące mnożeniem aktów prawnych i przez to pogłębieniem niestabilności prawa. Ubocznym, ale właściwie nieuniknionym, skutkiem szybkiego procedowania jest także niska jakość nowych przepisów.

Wobec powyższego, każde działanie należy ocenić pod kątem pilności wprowadzenia. Ponieważ rzetelne przygotowania aktu prawnego – zgodnie z niniejszymi rekomendacjami – jest czasochłonne, uczciwa ocena pilności działań siłą rzeczy musi być pierwszym kryterium.

Pojęcie pilności należy odnieść wyłącznie do zjawisk obiektywnych, na które władze publiczne nie mają wpływu.

Właściwie od początku naszego członkostwa w Unii, pośpiech w opracowywaniu projektów aktów prawnych jest usprawiedliwiany wpływającymi ter-

minami na wdrożenie prawa unijnego. Tymczasem, proces legislacyjny na forum Unii Europejskiej zwykle jest bardzo długi i na każdym etapie uczestniczy w nim przedstawiciel Polski, zaś nawet od opublikowania aktu prawa unijnego w Dzienniku Urzędowym, państwa członkowskie mają przewidziany odpowiedni czas na wdrożenie. Jeżeli dochodzi do opóźnień we wdrożeniu prawa unijnego, jest to wyłącznie wynik nieprawidłowości po stronie polskich decydentów. Z całą pewnością tak rozumiana pilność nigdy nie może być podyktowana koniecznością terminowego wdrożenia przepisów prawa unijnego.

Nie można dłużej akceptować sytuacji, w której akty normatywne są przyjmowane w szaleńczym tempie, niemal zawsze niestarannie opracowane. Koszy zaniechań i nieumiejętności właściwego planowania pracy ponoszą adresaci prawa.

W przypadku autentycznej pilności, konieczne jest dopuszczenie pewnego kompromisu pomiędzy rekomendowanymi rozwiązaniami, a dążeniem do przyjęcia regulacji. Należy postulować, aby w przypadku działań pilnych wszelkie regulacje były przyjmowane na czas określony, np. roku do dwóch lat.

Obecnie przepisy zasad techniki legislacyjnej dopuszczają wprost formułowanie przepisów epizodycznych. Konieczne jest ich upowszechnienie przypadku rozwiązań doraźnych, które nie zostały poddane pogłębionemu, wszechstronemu przygotowaniu.<sup>15</sup>

Przyjmując skalę w której większa liczba „punktów” przemawia za przyjęciem regulacji proponuje się, aby o pkt przyznawać regulacji, która nie musi być przyjęta w przewidywalnym czasie, a 5 pkt przyznawać regulacji, która powinna być przyjęta natychmiast.

## **Kryterium 2 – Niezbędność interwencji legislacyjnej**

Drugim kryterium oceny konieczności interwencji legislacyjnej jest niezbędność interwencji legislacyjnej. Interwencja legislacyjna jest niezbędna, gdy nie może być zastąpiona innymi narzędziami.

Jeżeli interwencja legislacyjna jest rzeczywiście niezbędna, może przybrać różny konkretny kształt, czyli tzw. tutaj „intensywność”.

Ponieważ to kryterium jest szczególnie ważne, wymaga ono szerszego przedstawienia. (zob. rekomendacja 2).

---

<sup>15</sup> § 14 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej.



### **Kryterium 3 – Obecne rozwiązania czy nowe problemy**

Niedocenianym obecnie aspektem tworzenia prawa jest charakter przedmiotu regulacji. Generalnie można powiedzieć, że racjonalna motywacja podjęcia prac normatywnych wynika z jednej z dwóch okoliczności:

- dostrzeżenia wadliwości obowiązujących przepisów regulujących obecne zjawiska i zdefiniowane potrzeby
- powstania nowych zjawisk albo potrzeb, które wymagają interwencji władz publicznych.

W zależności od tego, którego rodzaju okoliczności skłaniają do podjęcia decyzji o działaniach władzy, należy zastosować dwie odrębne ścieżki dochodzenia do ostatecznej decyzji.

#### **Wadliwość obowiązujących przepisów.**

Wadliwość przepisów, rozumiana jako nieskuteczność realizacji celu, któremu służą (ratio legis) może wynikać z różnych przyczyn. W zależności od przyczyny wadliwości, należy wybrać stosowny sposób jej usunięcia.

Jeżeli wadliwość spowodowana jest błędnym rozumieniem przepisu, w pierwszym rzędzie do właściwego stanu należy doprowadzić praktykę stosowania przepisu. Władze publiczne powinny więc zajmować oficjalne stanowiska, publikować właściwą wykładnię, a także – kierować odpowiednie wnioski do sądów. Zasadniczo, problemy wynikające z praktyki stosowania prawa, powinny być eliminowane także na drodze praktyki. Zwykle bowiem nowe regulacje, które usuwają wcześniejsze problemy, już z powodu swojej „nowości” prowadzą do powstania nowych problemów.

Jeżeli natomiast wadliwości nie da się usunąć w drodze ukształtowania wykładni – pozostaje zmiana legislacyjna.

#### **Reakcja na nowe zjawiska albo potrzeby.**

Niekiedy powstają nowe zjawiska, które wymagają interwencji władz publicznych. Nowe zjawiska mogą dotyczyć różnych sfer życia, a ich źródło może być różne.

Należy w tutaj podkreślić, że chodzi o swoiste pojmowanie „nowości”. Nowym zjawiskiem w przyjętym tutaj rozumieniu jest zjawisko, które nie jest objęte przepisami obowiązującymi. Można powiedzieć, że są to zjawiska dotychczas „niezauważone” przez system prawny.

W pierwszym rzędzie należy wskazać, że stwierdzenie „nieistnienia” zjawiska w systemie prawnym musi być stwierdzone w wyniku kompleksowej wykład-

ni prawa. Z pewnością nie jest wystarczająca wykładnia literalna, chociaż należy uwzględnić konkretny akt prawny. Trudno bowiem posługiwać się wykładnią celowością, nie wspominając o systemowej, gdy badany zespół przepisów we wszystkich innych przypadkach jest jednoznaczny na poziomie wykładni literalnej.

Dopiero, gdy określone zjawisko, przy zastosowaniu typowych metod wykładni, nie jest obecne w systemie prawnym należy rozważyć, jakie środki oddziaływania mogą zostać podjęte przez władze publiczne.

W związku z tym można przyjąć, że o pkt należy przypisać działaniom zmierzającym do rozwiązania problemów, które z powodzeniem można usunąć w drodze zmiany wykładni i działań faktycznych (skierowanie finansowania, kontroli, akcje informacyjne, zmiana organizacji itp.). Z kolei 5 pkt należy przypisać autentycznie potrzebnej reakcji na zupełnie nowe zjawiska, której w żaden rozsądny sposób nie można umocować w dotychczasowych uregulowaniach.

#### **Kryterium 4 – Waga przedmiotu regulacji**

Przedmiot regulacji może mieć różną doniosłość „życiową”, tak dla indywidualnego adresata, jak i dla interesu publicznego.

Niewątpliwie sięgnięcie po regulację, w szczególności rygorystyczną, jest celowe i uzasadnione jest w sprawach najważniejszych i najdonioślejszych. Błędy i szkody wyrządzane w takich sprawach zwykle są nieodwracalne albo bardzo trudne odwrócenia. W związku z tym rygoryzm uregulowania jest w tych przypadkach w pełni uzasadniony. Trudno sobie przecież wyobrazić, że prawo reguluje np. zakaz zanieczyszczania wód bez sankcji, przewidując jedynie obowiązek informacyjny o zanieczyszczeniu, albo ograniczając się do obowiązku informowania podmiotów potencjalnie zanieczyszczających o nagannym charakterze takiego działania. Obowiązek informowania może być natomiast wykorzystywany w innych dziedzinach, np. informacji o ryzyku inwestycji na rynku kapitałowym albo w obrocie profesjonalnym.

Podsumowując, sprawy bardzo doniosłe „życiowo” wskazują na potrzebę intensywnej regulacji. Wyrządzenie szkody jest zbyt dużym ryzykiem, aby nie sięgnąć po najdalej idące instrumenty, nawet jeżeli trzeba zgodzić się na ograniczenie swobód i wolności innych podmiotów. W takim przypadku projektowanej regulacji można przypisać 5 pkt.

## Kryterium 5 – Liczebność adresatów

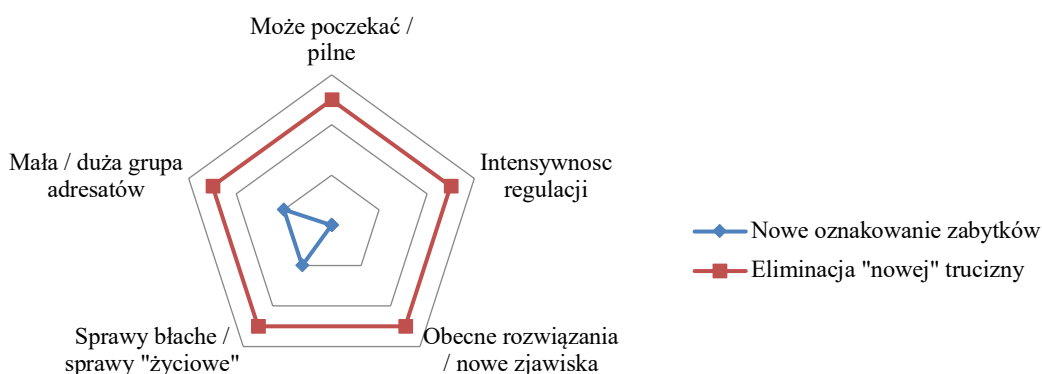
Naturalnie, jeżeli projektowana interwencja jest adresowana do znacznej liczby podmiotów, jej skuteczność może wręcz zależeć od przyjęcia jednolitych ram prawnych. Jeżeli natomiast liczba adresatów działania władzy jest bardzo niewielka, albo adresaci są po prostu zindywidualizowani, nie mniej skuteczne może być bezpośrednie zwrócenie się do nich przez organy władzy publicznej.

## Przykłady zastosowania kryteriów

Sama praca legislacyjna, czyli ujęcie określonych działań lub nadanie pożądanym działaniom ram prawnych, powinna być operacją w znacznej mierze techniczną. Wymaga to radykalnej zmiany mentalności prawodawcy (tj. decydentów). Trzeba odrzucić przyzwyczajenie, że prace rozpoczyna się od opracowywania przepisów, aby dopiero później weryfikować ich sens. Takie podejście skutkuje pochopnymi pracami legislacyjnymi, z których bardzo trudno się wycofać.

Zastosowanie powyższej propozycji dochodzenia do decyzji o celowości interwencji regulacyjnej można zilustrować dwoma hipotetycznymi, a więc z konieczności uproszczonymi przykładami:

- regulacji nowego oznakowania zabytków (wzór tabliczki znakującej zabytek),
- eliminacji z użycia i obrotu nowej „trucizny”.



## Przykładowe kryteria oceny konieczności interwencji legislacyjnej.

Kryterium	Oznakowanie zabytków	Eliminacja trucizny
Pilność	0 Pkt Sprawa w ogóle nie musi być na nowo uregulowana (przedmiot jest już uregulowany)	5 pkt Każdy dzień zwłoki może oznaczać kolejne ofiary. Działanie władzy powinno być natychmiastowe
Intensywność regulacji	0 pkt W zasadzie w ogóle nie musi to być regulowane, jeżeli rekomendacja oznakowania będzie skuteczna.	5 pkt Ze względu na charakter zagrożeń i konieczność sankcji, odpowiednim środkiem jest wyłącznie prawo.
Obecne rozwiązania	0 pkt Przedmiot jest już uregulowany, także na poziomie międzynarodowym (konwencja UNESCO z 1954 r.)	5 pkt Przedmiot nie jest uregulowany
Waga sprawy	0 pkt Z perspektywy interesu ogólnego, sprawa nie jest szczególnie istotna.	5 pkt Sprawa dotyczy najwyższej wartości – życia ludzkiego
Liczebność adresatów	1 pkt W istocie oznakowanie zabytku jest interesujące dla niewielkiej liczby osób. Wiedza o zabytku zazwyczaj czerpana jest z innych źródeł (przewodników, Internetu itp.).	5 pkt Grupa adresatów jest nieokreślona. Każdy może zostać narażony na działanie trucizny.
<b>Czy regulować?</b>	<b>1 pkt</b> <b>NIE MA POTRZEBY NOWEJ REGULACJI</b>	<b>25 pkt</b> <b>NOWA REGULACJA JEST NIEZBĘDNA</b>

Wyżej zarysowana propozycja dochodzenia do decyzji, czy w ogóle podejmować interwencję legislacyjną, a jeżeli tak – to z jaką intensywnością, ma na celu wsparcie procesu decyzyjnego. Nie wykluczone, że inne sposoby mogą być bardziej efektywne. Chodzi w każdym razie o to, aby proces decyzyjny był możliwie szczegółowo opisany. Szczegółowy opis jest niezbędnym warunkiem poddania procesu decyzyjnego obiektywnej weryfikacji.

Obecne od kilku lat w procesie legislacyjnym tzw. zgłoszenie do wykazu prac Rządu<sup>16</sup> koncentruje się na treści zgłaszanego aktu, podczas, gdy potrzebny jest dokument przekonujący, że decyzja o regulowaniu danego przedmiotu jest faktycznie uzasadniona i konieczna. O ile sama decyzja, czy reagować na określone zjawisko ma charakter stricte polityczny, to już dobór instrumentów powinien być w większym stopniu poddany kryteriom merytorycznym. W obecnej formie tzw. zgłoszenie do wykazu prac Rządu jest dokumentem zbyt zwięzłym i przez to często powierzchownym, aby można było powiedzieć, że decyzje o interwencji legislacyjnej są gruntownie uzasadnione.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Zob. § 25 ust. 1 Regulaminu pracy RM.

<sup>17</sup> Należy zauważyć, że podjęcie inicjatyw autentycznie pilnych zwykle nie wymaga rozbudowanego umotywowania, bo stanowi odpowiedź na zjawiska łatwo dostrzegalne i oczywiste (np. usunięcie skutków klęski żywiołowej, zagrożenie epidemiologiczne, nowe sposoby dokonywania manipulacji i oszustw). Jak już wyżej wskazano, takie doraźne regulacje powinny być ograniczone w czasie.

Na późniejszym etapie procesu legislacyjnego najobszerniejszym dokumentem towarzyszącym projektowi aktu prawnego jest uzasadnienie, które oczywiście już jest obecne w polskim procesie legislacyjnym.

Naturalną konsekwencją uporządkowanego procesu decyzyjnego w przedmiocie podjęcia interwencji legislacyjnej powinno być jego przedstawienie w dokumentach towarzyszących projektowi aktu prawnego. Może to być oczywiście część uzasadnienia, a może też być inny dokument – np. ocena wpływu.

## Rekomendacja 1

- interwencja legislacyjna powinna być ostatecznością.
- przyjąć uporządkowany sposób decydowania, czy podejmować interwencję legislacyjną, który zostanie odzwierciedlony w dokumencie poprzedzającym podjęcie prac legislacyjnych
- projektowi aktu prawnego powinien towarzyszyć szczegółowy dokument wskazujący na potrzebę interwencji legislacyjnej, a w szczególności wyczerpująco i szczegółowo opisujący powody odrzucenia działań pozalegisacyjnych
- w przypadku przepisów pilnych, które ze względu na czas nie mogą być dogłębnie zbadane na etapie przygotowania, należy wprowadzić czasowy charakter ich obowiązywania, nie przekraczający dwóch lat.

## REKOMENDACJA 2

# Prawo to narzędzie ukierunkowane na efekt (intensywność regulacji)

Jeżeli właściwą metodą realizacji celu jest akt normatywny, podstawowe znaczenie ma proces przygotowania aktu prawnego. Przez przygotowanie należy rozumieć wszystkie etapy, aż do ostatecznego uchwalenia przez Sejm lub Senat, a w przypadku aktu podustawowego – przez inny właściwy organ.

Wiodącym kryterium organizacji procesu przygotowania aktu normatywnego powinno być jego znaczenie dla adresatów i wartości (cele) jakim ma służyć. Dopiero właściwe określenie adresatów i celów pozwala na świadome wskazanie charakteru pożądanej regulacji, poczynając od najbardziej rygorystycznej (najbardziej intensywnej), po regulacje bardzo łagodne (najmniej intensywnej).

Regulacja najintensywniejsza to regulacja w sposób stanowczy określająca zachowania adresatów norm prawnych. Tradycyjnie określana jest mianem norm bezwzględnie obowiązujących (*ius cogens*). Takie normy powinny być zawsze zabezpieczone sankcją za ich naruszenie. Z kolei regulacja najmniej intensywna ogranicza się do dopuszczenia określonych rozwiązań, pozostawiając znaczny zakres swobody adresatom norm, a nawet ograniczając się wyłącznie do określania bodźców skłaniających do podjęcia zachowań pożądanych przez ustawodawcę. Chodzi tutaj w szczególności o różnego rodzaju korzyści, jakie mogą uzyskać adresaci norm, poczynając od korzyści finansowych (np. dotacje), przez ułatwienia proceduralne, zwolnienia z obowiązku uzyskiwania zgód, łagodniejsze wymogi uzyskania zgód albo zastąpienie zgody zgłoszeniem, po korzyści bardziej pośrednie, jak np. zwolnienie z ciężaru dowodu na wypadek sporu.

Przełożenie powyższych założeń teoretycznych na praktyczne narzędzia wspierające decyzje projektodawców aktów prawnych może polegać na wskazaniu rodzaju wartości i działań (zachowań), które mają być przedmiotem regulacji.

Oczywiście, każdorazowo wybór konkretnej formy ingerencji legislacyjnej jest konsekwencją wyboru politycznego, tradycji regulacji w danym obszarze, a nawet przyzwyczajen i doświadczeń osób zaangażowanych w przygotowanie

projektu. Niemniej, kierując się m.in. osiągnięciami nauki<sup>18</sup>, warto sformułować ogólne wytyczne, jakimi projektodawca aktu prawnego powinien kierować się kształtując poszczególne regulacje.

W związku z powyższym, konieczne jest sformułowanie bardzo wysokich wymogów wobec uzasadnień projektów aktów normatywnych. Zbyt często bowiem projektowane rozwiązania są uzasadniane bardzo pobieżnie, niekiedy wręcz uzasadnienie sprowadza się do powtórzenia treści przepisu.

Sposób konstruowania uzasadnień jest kluczowy dla podniesienia jakości regulacji. Dlatego należy przyjąć bardzo szczegółowe wymogi konstruowania tych dokumentów. Uzasadnienie projektu aktu prawnego powinno:

- dotyczyć co najmniej każdej jednostki redakcyjnej projektu aktu normatywnego, a nawet każdej szczegółowej normy, a nie np. grup przepisów,
- ukazywać porównanie dotychczasowej regulacji z projektowaną w aspekcie każdej jednostki redakcyjnej,<sup>19</sup>
- określać cel rozwiązania (ratio legis), a nie zawierać tylko ich opis,
- wyraźnie wskazywać adresatów poszczególnych rozwiązań (ale już nie koniecznie konkretnych przepisów) oraz krąg podmiotów, na które oddziałują, oraz w jaki sposób,
- uzasadniać dobór intensywności regulacji, w szczególności poprzez porównanie z brakiem interwencji legislacyjnej,
- określić wpływ każdego przepisu na sprawy i interesy w toku oraz stosowanie przepisów w okresie przejściowym.

Najbardziej praktycznym rozwiązaniem byłoby przygotowanie szablonu (wzorca) uzasadnienia aktu prawnego. Pozostawienie sposobu spełnienia powyższych wymogów przez projektodawców byłoby nieskuteczne, ponieważ właściwie uniemożliwiłoby szybką i skuteczną weryfikację wadliwego dokumentu.

Obecnie uzasadnienia są sporządzane na etapie przygotowania aktu, a ostatnim, czyli najbardziej aktualnym uzasadnieniem jest wersja towarzysząca skierowaniu projektu do marszałka Sejmu. Wszelkie późniejsze zmiany wynikające z poprawek w toku prac parlamentarnych są już pozbawione ogólnodostępnych uzasadnień. To bardzo duża wada polskiego systemu legislacyjnego.

---

<sup>18</sup> David Parker and Colin Kirkpatrick, *Measuring Regulatory Performance. The Economic Impact Of Regulatory Policy: A Literature Review Of Quantitative Evidence*, OECD 2012.

<sup>19</sup> Zob. np. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z 27 listopada 2017 r. w którym obowiązujące i projektowane rozwiązania przedstawiono w formie licznych tabel przy omówieniu poszczególnych projektowanych przepisów.



Bezwzględnie należy wprowadzić obowiązek uzasadniania i publikowania pisemnych uzasadnień do poprawek zgłaszanych w toku postępowania w Parlamencie. Celem tego postulatu nie jest ograniczenie możliwości zgłaszania poprawek przez uprawnione podmioty, ale ograniczenie zgłaszania poprawek nieprzemyślanych (ad hoc).

Dlatego należy wprowadzić obowiązek aktualizacji uzasadnienia przed skierowaniem projektu aktu do Senatu, a w razie wprowadzenia zmian przez Senat - przed skierowaniem projektu to Prezydenta RP. Ostateczne uzasadnienie powinno być przygotowywane w drodze kompilacji pierwotnego uzasadnienia z uzasadnieniami poszczególnych poprawek.

## Rekomendacja 2

- przyjąć szczegółowe zasady konstruowania uzasadnień projektów aktów prawnych
- wprowadzić obowiązek szczegółowego uzasadniania poprawek zgłaszanych w toku procesu legislacyjnego w Parlamencie
- wprowadzić obowiązek aktualizowania uzasadnień projektów aktów prawnych
- przygotować szablon (wzorzec) uzasadnienia aktu prawnego

## Propozycja wytycznych do doboru intensywności interwencji publicznej

Intensywność	Przedmiot regulacji	Wartość chroniona / cel publiczny	Rodzaj interwencji	
Duża	Sankcja za bezprawne zachowanie (karną, administracyjną)	<input type="checkbox"/> Porządek publiczny <input type="checkbox"/> Skuteczność norm bezwzględnie obowiązujących	Przepisy bezwzględnie obowiązujące	
	Daniny publicznoprawne	Dochody publiczne		
	Różne działania	<input type="checkbox"/> Prawa podstawowe <input type="checkbox"/> Życie, poważny uszczerbek na zdrowiu, środowisko w znacznym rozmiarze <input type="checkbox"/> Usługi krytyczne (energetyczne, zaopatrzenia w wodę)		
	Trwałe lub trudno odwracalne działania z korzyścią dla podejmujących działania, a koszty (nawet w części) ponosi „społeczeństwo”	Minimalne wymogi w zakresie dóbr publicznych np. <input type="checkbox"/> przestrzeni publicznej <input type="checkbox"/> środowiska naturalnego <input type="checkbox"/> bezpieczeństwa i higiena pracy		
	Podejmowanie działań o znacznych skutkach życiowych dla adresata, w szczególności, gdy jedna strona ma przewagę	Ochrona „słabszej” strony: <input type="checkbox"/> konsument w sprawach „życiowych” (oszczędności, mieszkanie) <input type="checkbox"/> opieka nad niepełnosprawnymi, nieporadnymi życiowo lub dziećmi. <input type="checkbox"/> świadczenia zdrowotne <input type="checkbox"/> warunki zatrudnienia		
	Zadania publicznym (w interesie innych podmiotów) z konkretnym beneficjentem	Niezbędne usługi publiczne		
Średnia	Działania	<input type="checkbox"/> Pożądane usługi publiczne, podnoszące jakość życia <input type="checkbox"/> podniesienie jakości sfery publicznej „ponad minimum” (estetyka, tereny zielone, środowisko) <input type="checkbox"/> usługi ogólnodostępne (np. tania gastronomia i sport, transport zbiorowy) <input type="checkbox"/> edukacja w ważnych dziedzinach dla państwa	Przepisy względnie obowiązujące.	Bodźce dla zachowań pożądaných, np.: <input type="checkbox"/> uproszczone procedury <input type="checkbox"/> mniejsze daniny <input type="checkbox"/> zwolnienie z ciężaru dowodu <input type="checkbox"/> pomoc państwa <input type="checkbox"/> obowiązki czysto informacyjne
	<input type="checkbox"/> odwracalne lub czasowe, z których korzystają podejmujący działania, a (nawet w części) koszty ponosi „społeczeństwo” <input type="checkbox"/> nie dotyczą podstawowych wartości <input type="checkbox"/> nie dotyczą spraw „życiowych”			
	Działania ogólnie korzystne dla „społeczeństwa”, w których trudno zindywidualizować beneficjenta poza samym podejmującym działanie	<input type="checkbox"/> promocja innych dóbr godnych wsparcia (kultury, sportu, innowacyjności, edukacji itp.) <input type="checkbox"/> podniesienie poziomu ochrony środowiska <input type="checkbox"/> polepszenie sytuacji pracowników ponad poziom wymagany przepisami		
Niska	Podejmowanie działań korzystnych nie tylko dla podejmującego działania, ale także dla innych, konkretnych członków społeczności	<input type="checkbox"/> wzorce uczciwych praktyk <input type="checkbox"/> ułatwienie obrotu <input type="checkbox"/> ograniczenie konfliktów w społeczeństwie	Instrumenty nielegislacyjne <input type="checkbox"/> kampanie informacyjne <input type="checkbox"/> programy nauczania <input type="checkbox"/> współpraca z organizacjami pozarządowymi <input type="checkbox"/> dokumenty wzorcowe <input type="checkbox"/> poradnictwo	
	Transakcje między równymi stronami			

## REKOMENDACJA 3

# Przeglądy obowiązującego prawa

Przepisy prawa są stanowione, z wyjątkiem przepisów epizodycznych, na czas nieokreślony. Tymczasem, oddziaływanie przepisów nie jest jednakowe przez cały okres obowiązywania. Zupełnie naturalnym zjawiskiem jest słabsze oddziaływanie regulacji w początkowym okresie jej obowiązywania. Dopiero po upływie pewnego czasu można ocenić, czy założony cel regulacji został osiągnięty.

Z czasem niektóre regulacje tracą lub zmieniają swoje pierwotne znaczenie praktyczne ze względu na zmiany społeczne, gospodarcze lub np. postęp techniczny i naukowy. Niekiedy wykładnia przepisów idzie w kierunku niezamierzonym przez prawodawcę, często podważając jego pierwotne założenia, albo w mniejszym lub większym stopniu mijając się z tymi założeniami.

Krytyczna ocena własnego „dzieła” bywa bardzo trudna, chociażby ze względów psychologicznych. Jednocześnie, osoby odpowiedzialne za przygotowanie przepisów rzadko są adresatami tworzonych przez siebie przepisów. Wszystkie te zjawiska są normalne i nie powinny być odbierane jako zarzut do władz politycznych i administracji publicznej. Jest to raczej nieuchronna konsekwencja podziału ról w państwie i ustroju administracyjnego. W związku z tym, w system stanowienia prawa wbudowane są trzy żywioły:

- polityczny, który brnie w kierunku zmiany prawa, często po to aby – nawet wbrew faktom – wykazać swoją „aktywność”
- urzędniczy, który zwykle nalega na zachowanie status quo, często z powodu niewiedzy o rzeczywistych zjawiskach, oportunistycznym i inercyjnym organizacyjnym
- grup adresatów prawa, którzy nalegają na zmiany prawa wyłącznie w swoim interesie, nie bacząc na interes publiczny i interes innych, niezorganizowanych lub gorzej zmobilizowanych grup adresatów, w tym adresatów „pośrednich” prawa.

Każdy z tych trzech „żywiołów” kieruje się innymi, najczęściej rozbieżnymi, albo nawet sprzecznymi, motywacjami. Efektem bezwolnego poddania się tym żywiołom są przypadkowe, fragmentaryczne, a w skrajnych przypadkach także szkodliwe zmiany prawa. Rolą systemu stanowienia prawa, a więc odgórnie na-

rzuconych rygorów, jest eliminowanie negatywnych skutków nieskrępowanej gry interesów w procesie stanowienia prawa.

Utrzymanie skuteczności i aktualności przepisów prawa wymaga stałego ich monitorowania. Jest oczywiste, że zainteresowani prawem mają wyrobioną opinię na temat jego skuteczności i wartości. Są to jednak oceny subiektywne i bazujące często na indywidualnych doświadczeniach, co oznacza, że mogą być obarczone poważnymi błędami.

Powyższe zjawiska stanowią istotne zagrożenie dla jakości i spójności systemu prawnego. Remedium może być wprowadzenie stałego, zobiektywizowanego i przejrzystego mechanizmu oceny funkcjonowania prawa. Takim mechanizmem powinny być okresowe przeglądy obowiązującego prawa. Rygory przeprowadzania przeglądów powinny być z góry określone. Generalnie można wskazać na potrzebę dokonywania dwóch rodzajów przeglądów prawa:

- przeglądu prawa w określonym obszarze, niezależnie od okresu obowiązywania określonych rozwiązań
- przeglądu nowych przepisów, np. po roku do trzech lat od ich wejścia w życie.

Nie wystarczy zadeklarować dokonanie przeglądu prawa w dość ograniczonym formularzu tzw. oceny wpływu *ex post*.<sup>20</sup> Jeżeli do tego dodać, że na przeprowadzenie ocen poświęcany jest niewystarczający czas i zasoby, to obecnie przeprowadzane przeglądy nie spełniają swojej roli.

Podstawowymi warunkami skutecznego i wiarygodnego przeglądu prawa jest:

- przeznaczenie odpowiednio długiego czasu na przeprowadzenie przeglądu
- zaangażowanie odpowiednich sił i środków po stronie administracji
- zaangażowanie reprezentatywnej próby podmiotów, na które oddziałują przepisy
- zasięgnięcie opinii i dopuszczenie wniosków poszczególnych grup interesariuszy
- poddanie procesu i wyniku przeglądu ocenie niezależnej opinii eksperckiej i upublicznienie przed ostatecznym przyjęciem wniosków.
- Podobnie jak w przypadku opracowywania planowanej interwencji publicznej, w szczególności projektu aktu prawnego, ramy dokonywania

<sup>20</sup> Zob. formularz zamieszczony na stronie [www: https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html](https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html)

przeглядów obowiązującego prawa powinny być szczegółowo opracowane w formie wzorcowej dokumentacji. Obecnie stosowany formularz OSR ex post jest zdecydowanie zbyt ogólnym dokumentem.<sup>21</sup> Nie ma także jednolitej metody przeprowadzania takiej oceny.<sup>22</sup>

Oczywiście, postulat rozbudowanej oceny ex post nie oznacza, że należy zrezygnować z obecnego formularza. Obecny formularz powinien być utrzymany dla aktów o mniejszej doniosłości. Wybrane akty powinny podlegać pogłębionym ocenom ex post.

Konieczne jest wprowadzenie zachęt dla adresatów prawa do uczestnictwa w przeglądach. Możliwymi zachętami może być np. pierwszeństwo w rozliczeniu deklaracji podatkowych albo wydawania decyzji administracyjnych.

Przeprowadzanie przeglądów prawa powinno zyskać zdecydowanie wyższy priorytet w działaniach każdego rządu. Stanem optymalnym byłoby przyjęcie okresowych programów przeglądu prawa w formie uchwał Rady Ministrów, wraz ze szczegółowym harmonogramem, wskazaniem osób odpowiedzialnych oraz asygnowaniem odpowiedniego budżetu. Przeglądy prawa powinny być bowiem traktowane jako inwestycja w otoczenie prawne w jakim funkcjonuje społeczeństwo. W przeciwnym razie pozostaną jedynie uciążliwym obowiązkiem odrywającym od „pilnych” zadań.

Sprawozdania z realizacji programów powinny być obligatoryjnie publikowane, aby ministrowie należycie wywiązujący się z tego zadania zostali wyróżnieni, a zaniedbujący te obowiązki – napiętnowani.

Ważnym instrumentem wymuszającym przeglądy prawa może być wprowadzenie zasady, że zmiana określonych rozwiązań ustawowych nie może być przeprowadzona bez uprzedniego, zapowiedzianego przeglądu prawa. Oczywiście, w absolutnie wyjątkowych przypadkach nie wykluczałoby wprowadzenia awaryjnego, pilnego przyjęcia rozwiązań epizodycznych na okres jednego do dwóch lat.

---

<sup>21</sup> §§152-156 Regulaminu pracy Rady Ministrów i formularze na stronie

<sup>22</sup> Wyjątkiem zasługującym na pozytywną ocenę są przygotowane przez Ministerstwo Finansów *„Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”*  
<https://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002167/Wytyczne+zapewniaj%C4%85ce+stosowanie+jedn+wskaznikow+aktualizacja+X+2017>.

## Rekomendacja 3

- przyjąć szczegółowe zasady okresowych przeglądów prawa
- wprowadzić programy przeglądów prawa w uchwałach Rady Ministrów jako obowiązkowe zadania wyznaczonych ministrów (wiceministrów)
- przeglądy prawa powinny być traktowane jako ważne zadanie, co wiąże się z przeznaczeniem odpowiedniego czasu i środków, także finansowych
- obowiązkowa publikacja sprawozdań z realizacji programów
- zakaz nowelizacji bez przeprowadzenia przeglądu wcześniej przyjętych przepisów (wyjątkiem epizodycznych, pilnych przepisów)



## REKOMENDACJA 4

# Wzmocnienie koordynatora OSR

Nieprzekraczalnymi czerwonymi liniami, których nie wolno przekroczyć prawodawcy jest poszanowanie praw i wolności konstytucyjnych. Na równi z tymi warunkami należy postrzegać wywiązywanie się przez Polskę ze zobowiązań międzynarodowych, w tym przede wszystkim wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej i związania Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.<sup>23</sup>

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w trakcie procesu legislacyjnego nad nieprzekraczaniem granic dopuszczalnych Konstytucją, prawem unijnym i prawem międzynarodowym czuwają wyspecjalizowane organy, tj. Prezes Rządowego Centrum Legislacji<sup>24</sup> i Minister Spraw Zagranicznych.<sup>25</sup> Te wartości nie powinny jednak być jedynymi ograniczeniami prawodawcy.

Nie mniej ważna jest także dbałość o należytą jakość regulacji, a w szczególności powstrzymanie zalewu zbędnych inicjatyw legislacyjnych. Czwarta rekomendacja jest zatem oczywista i nie wymaga szerszego uzasadnienia.

W procesie legislacyjnym rolę podobną do roli powyższych dwóch organów (tj. RCL i MSZ) powinien odgrywać tzw. koordynator OSR.<sup>26</sup> Należy postulować, aby – pod warunkiem jednakże spełnienia innych postulowanych rekomendacji – wzmocnić pozycję koordynatora OSR. Negatywna opinia koordynatora musi być jednak wiarygodna i rzetelna.

Jeżeli polskie prawo ma w przewidywalnej przyszłości zostać zauważalnie poprawione, koordynator OSR powinien zostać odpowiednio wyposażony w środki i zasoby, aby jego „opinia” miała należytą wagę w procesie stanowienia prawa.

Wzmocniony koordynator OSR nie może ograniczać się do wytykania błędów w samym formularzu OSR, ale powinien samodzielnie i – w miarę możliwości – kompleksowo oceniać projektowane regulacje. Będzie to jednak możliwe tylko wówczas, gdy zostanie wyposażony w odpowiedni aparat urzędniczy o pro-

<sup>23</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Dz. U. z 1993, Nr 61, poz. 284.

<sup>24</sup> Art. 14c pkt 8 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z 2015 r. poz. 1064.

<sup>25</sup> § 42 ust. 1 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

<sup>26</sup> § 29 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów

filu ekonomicznym, socjologicznym i prawnym. W żadnym wypadku nie może to być jego zadanie uboczne, obok innych spraw. Z tego względu należy postulować wzmocnienie pozycji koordynatora OSR poprzez oddzielenie zadań związanych z oceną aktów normatywnych od innych zadań. W szczególności nie może być odpowiedzialny za prowadzenie „własnych” projektów legislacyjnych, ponieważ zawsze rodzi to ryzyko „targowania” się z innymi członkami rządu, albo swoistej „wymiany usług” w celu ułatwienia procedowania własnych projektów.

Innym warunkiem usprawniającym działanie koordynatora OSR jest narzucenie na autorów projektów aktów prawnych obowiązku szczegółowego wykazywania zasadności i trafności przyjętych rozwiązań. Temu mogą służyć postulowane w rekomendacji 2. szczegółowe, ustandaryzowane uzasadnienia projektów i dokumenty towarzyszące projektom. Autorzy inicjatyw legislacyjnych powinni wyczerpująco wykazać, że ich inicjatywy zasługują na procedowanie. Nie sposób bowiem rozsądnie sobie wyobrazić, aby wyposażyć koordynatora OSR w tak znaczne zasoby, aby mógł kompleksowo ocenić „nagi” tekstu projektowanych przepisów, którym będą towarzyszyć obecne, często wybiórcze i powierzchowne dokumenty.

Bez nałożenia takich obowiązków na autorów inicjatyw legislacyjnych, wzmocnienie pozycji koordynatora OSR byłoby całkowicie niecelowe, a jego możliwości rzeczywistego pilnowania jakości prawa ograniczone niemal do zera. Zmiana wyłącznie statusu koordynatora OSR byłaby wyłącznie fikcją.

## Rekomendacja 4

- wzmocnić rolę koordynatora OSR w procesie stanowienia prawa
- oddzielić rolę koordynatora od roli przygotowującego projekty aktów prawnych

## REKOMENDACJA 5

# Deklaracje projektodawcy muszą być poddane weryfikacji

Realizacja pierwszych czterech rekomendacji nie będzie możliwa, jeżeli w procesie legislacyjnym nie będzie obecny podmiot niepolityczny, który niezależnie opiniowałby podstawowy dokument na drodze do podjęcia decyzji o interwencji legislacyjnej.

Ogólnie rzecz biorąc, dopuszczenie podmiotów innych niż politycy do procesu tworzenia prawa przejawia się na dwa sposoby:

- tworzenie niepolitycznych, eksperckich ciał opiniodawczych
- rzetelne przeprowadzanie konsultacji publicznych aktów prawnych.

## 1. Ekspercka ocena projektów aktów prawnych

Ciała eksperckie funkcjonują zarówno na forum Unii Europejskiej, jak i w powyżej rozwiniętych państwach świata.

Przy Komisji Europejskiej od 2015 r. funkcjonuje Rada ds. Kontroli Regulacyjnej (Regulatory Scrutiny Board).<sup>27</sup> Zadaniem Rady jest ocena jakości projektów raportów oceny skutku (impact assessment reports), raportów oceny skuteczności (fitness check reports) oraz głównych raportów oceniających (major evaluation reports). W skład rady wchodzi funkcjonariusz Komisji Europejskiej jako przewodniczący, trzech innych funkcjonariuszy Komisji Europejskiej i trzech tymczasowych, zewnętrznych członków. W Radzie można zasiadać tylko przez jedną, trzyletnią kadencję. Zarówno członkowie Rady, jak i jej personel wspierający ma zagwarantowaną niezależność, nie może otrzymywać poleceń oraz nie może podejmować się innych zajęć.

W Zjednoczonym Królestwie, w ramach ministerstwa odpowiedzialnego za gospodarkę<sup>28</sup> funkcjonuje wyspecjalizowane ciało – Better Regulation Executive. Jednocześnie, od 2009 r. funkcjonuje Komitet Polityki Regulacyjnej

<sup>27</sup> Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board, C(2015)3263 final, Strasbourg 19.5.2015.

<sup>28</sup> Department for Business, Energy and Industrial Strategy

(Regulatory Policy Committee), którego zadaniem jest ocena inicjatyw regulacyjnych. Od 2012 r. Komitet jest niezależnym, umiejscowionym poza resortami ciałem doradczym.<sup>29</sup> Komitet składa się z ośmiu członków niezależnych od władz politycznych. Obecni członkowie Komitetu wywodzą się z biznesu, nauki, samorządu terytorialnego i związków zawodowych. Zostali oni powołani zgodnie z zasadami publicznych powołań, które przewidują przejrzyste procedury z udziałem niezależnej komisji powołującej.<sup>30</sup>

Zespół ds. reformy regulacji funkcjonuje także w kancelarii kanclerz Niemiec i obsługuje koordynatora redukcji biurokracji w randze sekretarza stanu. Jednocześnie, od 2011 r. w Niemczech działa, w cyklu pięcioletnich kadencji, Narodowa Rada Kontroli Regulacyjnej (Nationale Normenkontrollrat), w której skład wchodzi dziesięciu członków, wspieranych przez piętnastoosobowy sekretariat. Członkowie powoływani są przez prezydenta republiki na wniosek kanclerza spośród osób z doświadczeniem w sprawach legislacyjnych i wiedzą ekonomiczną. Członkowie Rady pełnią swoje funkcje honorowo i nie mogą być związani służbowo z żadnym ciałem prawodawczym lub urzędem federalnym. Opinie Rady podlegają załączeniu do projektów aktów prawnych kierowanych do Bundestagu.

Powyższe przykłady wskazują, że możliwe są różne rozwiązania włączające głos ekspercki i niepolityczny do procesu oceny inicjatyw legislacyjnych. Wspólną cechą tych rozwiązań jest wprowadzenie mechanizmów gwarantujących niezależność, w tym zakaz łączenia funkcji w ciele oceniającym z funkcjami w administracji rządowej lub organach ustawodawczych.

W polskim systemie prawnym nie ma obecnie porównywalnego ciała. Jest to poważny brak, który przyczynia się do niskiej jakości wielu tzw. ocen skutków regulacji (OSR).<sup>31</sup>

Wobec powyższego należy opowiedzieć się za utworzeniem także w Polsce niezależnego ciała oceniającego OSR-y. W państwach o utrwalonej, wysokiej kulturze organizacyjnej i prawnej nie ma szczegółowych reguł powoływania członków takiego ciała. W polskich realiach należy jednak rozważyć bardziej szczegółowe reguły, np. powołanie w równej liczbie przedstawicieli głównych grup interesariuszy: pracowników, konsumentów, przedsiębiorców, samorządów terytorialnych i ewentualnie świata nauki.

---

<sup>29</sup> Regulatory Policy Committee. Corporate Report 2017. 1 April 2016 to 31 March 2017.

<sup>30</sup> Governance Code came into effect on 1 January 2017 and sets out the regulatory framework for public appointments processes

<sup>31</sup> Zob. np. bardzo interesującą, recenzję wybranych OSR-ów: Piotr Szymaniak, Przepisy można zmieniać w kółko. Tylko po co?, Gazeta Prawna, 1 kwietnia 2018 r.

Oczywiście, takie ciało powinno być także wyposażone w zaplecze obsługowe. Wydaje się, że w polskich warunkach celowe byłoby przyznanie również pewnego, niewygórowanego wynagrodzenia. Podstawowym warunkiem powinno być jednak zapewnienie członkom takiego ciała niezależności od czynników politycznych. Kluczowe znaczenie w tym aspekcie miałyby kadencyjność i niedowołalność członków proponowanego ciała.

Przyjęcie swoistego parytetu przedstawicieli różnych grup interesariuszy byłoby natomiast wystarczającą gwarancją zrównoważenia interesów oraz powinno zapewnić odporność na agresywny lobbying.

## 2. Konsultacje publiczne

Teoretycznie polski system stanowienia prawa zawiera dość rozbudowane obowiązki konsultowania projektów aktów prawnych. Niestety praktyczne znaczenie przepisów i dokumentów urzędowych przewidujących konsultacje w dość ograniczonym stopniu kształtują faktyczny przebieg procesu przygotowania i stanowienia prawa jest w Polsce.

Dotychczasowe uregulowania wewnętrzne administracji<sup>32</sup> i różne „miękkie” środki oddziaływania na organy prowadzące proces legislacyjny okazują się nieskuteczne<sup>33</sup>. Zupełnie nie spełnia oczekiwań mnożenie instrumentów służących konsultacjom, głównie z względu na to, że korzystanie z nich jest niewygodne i niepotrzebnie czasochłonne.<sup>34</sup>

Wobec powyższego należy zdecydowanie wzmacnić system konsultacji publicznych. Chodzi przy tym nie tylko o uregulowanie przebiegu konsultacji publicznych, co wymaga jedynie doprecyzowania, ale przede wszystkim o wprowadzenie sankcji za naruszanie obowiązku konsultowania.

Wzmocnienie konsultacji społecznych wymaga przede wszystkim nadania obowiązkowi rzetelnego konsultowania rangi ustawowej. Właściwym miejscem do takiego uregulowania wydaje się ustawa o Radzie Ministrów. Wbrew prezentowanym niekiedy poglądom, uregulowanie tej materii w aktach podustawowych i dokumentach nie legislacyjnych nie wyklucza przeniesienia takich uregulowań do ustaw.

<sup>32</sup> § 21 pkt 2, § 31 ust. 1 in. regulaminu Rady Ministrów.

<sup>33</sup> Wytoczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych zgodnie z § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów.

<sup>34</sup> Zob. liczbę komentarzy zgłaszanych do projektów aktów prawnych na stronie [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl).

Uregulowanie elementów procesu legislacyjnego w ustawach nie byłoby zresztą zupełnie nowym rozwiązaniem. Obowiązujące przepisy nakazują przeprowadzanie konsultacji (np. ustawa o związkach zawodowych, ustawa o RDS). Zobowiązanie Rady Ministrów do zasięgnięcia opinii o projektowanych aktach prawnych nie jest więc rozwiązaniem obcym polskiemu systemowi prawnemu. Umieszczenie zasad dotyczących konsultacji w ustawie ma na celu zapewnienie bardziej rygorystycznego stosowania tych zasad, niż wynika z umiejscowienia w aktach wewnętrznych administracji (uchwale Rady Ministrów<sup>35</sup>).

Każdy projekt aktu powinien być obligatoryjnie konsultowany z:

- reprezentatywnymi organizacjami związkowymi oraz reprezentatywnymi organizacjami pracodawców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego
- ogólnokrajowymi reprezentacjami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców
- innymi podmiotami, które z uwagi na przedmiot swojej działalności mogą być zainteresowane projektem ustawy albo rozporządzenia
- Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Poza wyraźnym ustanowieniem obowiązku konsultowania projektów aktów normatywnych, konieczne jest ustanowienie pewnych minimalnych wymogów, które warunkowałyby legalność prowadzenia procesu legislacyjnego. Takimi wymogami powinny być z pewnością: skierowanie każdego projektu aktu normatywnego do konsultacji, zachowanie należytego terminu na zgłaszanie uwag oraz upublicznienie ustosunkowania się do uwag.

Odpowiedni czas jest podstawową gwarancją przeprowadzenia rzeczywistych konsultacji. Proponuje się, aby konsultacje publiczne trwały przez przez czas uwzględniający doniosłość, zakres i stopień złożoności projektu, ale nie krótszy niż 21 dni. Skrócenie terminu konsultacji poniżej 21 dni powinno być dopuszczalne wyłącznie w razie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin (w tym w razie klęski żywiołowej). Oczywiście, jeżeli dłuższy termin wynika z przepisów odrębnych (np. 30 dnia - ustawa o związkach zawodowych), zastosowanie winien mieć ten dłuższy termin. Dla dokumentów kompleksowych okres konsultacji powinien wynieść co najmniej dwa miesiące.

Czas konsultacji powinien uwzględniać tylko dni robocze. Naganną praktyką jest utrzymywanie terminu 14 dni w okresie wakacyjnym albo pod koniec roku.

<sup>35</sup> Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2016 r., poz. 1006 i 1204.



Wyniki konsultacji powinny być, tak jak jest to obecnie, publikowane na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Należy jednak podnieść jakość formułowania stanowiska autorów projektów, aby uniknąć zdarzających się obecnie sytuacji, gdy organy ograniczają swoje stanowisko do stwierdzenia że „uwzględniają” bądź „nie uwzględniają” zgłoszonej uwagi. Ta z pozoru nieduża zmiana ma podstawowe znaczenie dla przejrzystości stanowienia prawa.

Jeżeli Rada Ministrów nie przeprowadzi konsultacji publicznych w należyтым trybie, konsultacje powinien przeprowadzić Marszałek Sejmu.

Obowiązkiem konsultacji powinny być objęte także projekty Prezydenta, senackie, komisji sejmowych i grup posłów.

Dodatkowym, nowym rozwiązaniem powinno być umożliwienie proponowania zmian redakcyjnych przepisów w trybie elektronicznym. Przepis art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>36</sup> przewiduje możliwość sprostowania błędów w tekście aktu prawnego. Sprostowanie nie może prowadzić oczywiście do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. Często zdarza się, że zwłaszcza obszerne akty zawierają błędy i pomyłki. Dlatego należy wykorzystać możliwości komunikacji elektronicznej i umożliwić w prosty sposób sugerowanie sprostowań, np. za pośrednictwem stron internetowych Sejmu i Rządowego Centrum Legislacji. Dzięki takiemu rozwiązaniu zwiększy się szanse, że teksty jednolite nie będą powielają błędów.

## Rekomendacja 5

- powołać niepolityczne, niezależne ciało oceniające OSR-y
- obowiązkowi konsultacji aktów prawnych nadać rangę warunku legalności
- konsultacje publiczne projektów aktów normatywnych powinny być obligatoryjne bez względu na podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą
- czas konsultacji powinien uwzględniać tylko dni robocze
- wprowadzić mechanizm sugerowania sprostowań błędów w aktach prawnych

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2017 r., poz. 1523.



## REKOMENDACJA 6

# Proporcjonalne procedury

Proces legislacyjny należy potraktować podobnie jak inne procesy. Efektywność przygotowania i jakość „produktu” wymaga odpowiedniego, a więc nie zawsze rozrzutnego, zaangażowania zasobów. Należy przyjąć założenie, że proces prawotwórczy powinien być pragmatyczny i ukierunkowany na „produkt” – projekt aktu normatywnego.

Innymi słowy, proces legislacyjny, a zwłaszcza zaangażowany czas i zasoby powinny być proporcjonalne do skali zadania. Dotyczy to w szczególności dokumentów towarzyszących tekstowi normatywnemu, czyli przede wszystkim tzw. oceny wpływu (ocen skutków regulacji).<sup>37</sup> Dzięki temu możliwe będzie poświęcenie zasobów na rzetelne opracowanie najważniejszych aktów normatywnych. Przyjęcie takich samych procedur i wymóg w odniesieniu do większości aktów prawnych siłą rzeczy skutkuje trudnościami z dopełnieniem tych procedur<sup>38</sup>, rodząc ryzyko, że akty o największych skutkach są przygotowywane niewłaściwie.

Rekomendowane w tym miejscu „proporcjonalne” podejście ma zasadnicze konsekwencje. Z jednej strony istotne zasoby i uwagę należy skierować na „produkty” krytyczne (Kodeksy, a niezależnie od rangi aktu – zawierające zupełnie nowe rozwiązania prawne). Z drugiej strony można uprościć proces przygotowania regulacji mniej znaczących z punktu widzenia systemowego, polegających na modyfikacji istniejących rozwiązań, lub których treść jest oczywista.

Należy odejść od doktrynalnego postrzegania projektów aktów prawnych przez pryzmat ich rangi w katalogu źródeł prawa (ustawa lub rozporządzenie). Nie chodzi przy tym o zakwestionowanie dorobku nauki i orzecznictwa. Istotą proponowanego tutaj podejścia jest dobór nakładów do faktycznego oddziaływania przyszłej regulacji. Oczywiście żaden podział nie daje gwarancji, że wystąpią skutki nieprzewidziane. Chodzi natomiast o to, aby ryzyko takich skutków zminimalizować.

<sup>37</sup> Zob. część 3.3. Defining the proportionate level of analysis for different types of initiative w: Impact Assessment Guidelines, , European Commission, SEC(2009)92, 15 January 2009, Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego z 5 maja 2015 r.

<sup>38</sup> Zob. wystąpienie pokontrolne NIK „Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego w latach 2015-2016” (P/16/O94).

Procedury legislacyjne należy zróżnicować kierując się trzema kryteriami kwalifikacji ich efektu końcowego, czyli projektu aktu normatywnego („produktu”) i jego znaczenie dla adresatów:

- znaczenie systemowe aktu: przepisy o podstawowym znaczeniu, często ramowe, ujęte głównie w Kodeksy, Ordynacje i ustawy określane tradycyjnie mianem „Prawo” vs. regulacje bardziej szczegółowe (tak rangi ustawowej, jak i podustawowej)
- obeznanie adresatów z projektowanymi normami: przepisy wprowadzające nowe rozwiązania lub zmiana celów regulacji (ratio legis) vs. przepisy wprowadzające modyfikacje dotychczasowych rozwiązań, albo tylko usuwające oczywiste błędy
- pilność i trwałość regulacji: przepisy z założenia regulujące określoną materię na czas nieokreślony, w idealnym stanie rzeczy na wiele lat vs. przepisy odpowiadające na zaistniałą sytuację i wymagające szybkiego działania prawodawcy, ale za to przyjęte na z góry określony, niedługi okres.

Zarówno procedury, jak i przypisanie zadań do poszczególnych struktur organizacyjnych, powinny być dostosowane do powyższego podziału charakteru aktów prawnych, uwzględniając nie tylko ich rangę, ale także faktyczne miejsce w systemie prawa, szczegółowość, pilność i zamierzoną trwałość stosowanych rozwiązań oraz skalę projektowanych zmian.

Racjonalnie ułożona procedura legislacyjna powinna zakładać, że:

- problemy ze stosowaniem prawa usuwa się w pierwszej kolejności środkami pozalegisacyjnymi (w szczególności dotyczy to niewłaściwych praktyk, które nie są utrwalone lub powszechne), w takich przypadkach zaangażowanie dużych zasobów nie jest zwykle konieczne,
- jeżeli problemów ze stosowaniem prawa nie można usunąć bez zmiany prawa, tzw. niekiedy „zmiany doprecyzowujące” powinny następować w ramach skumulowanych nowelizacji nie częściej niż dwa razy do roku, przy czym należy przyjąć zasadę, że te same przepisy zmienia się nie częściej niż po upływie 3 lat obowiązywania,
- wprowadzenie nowych instytucji (rozwiązań prawnych) o mniejszym znaczeniu powinno każdorazowo być poprzedzone oceną wpływu obejmującą główne i bezpośrednie skutki. Tu również należy unikać zmian częstszych niż trzy lata.
- modyfikacja celów regulacji najczęściej wymusza znacznie większe zmiany

przepisów. Tego rodzaju interwencja powinna być zawsze poprzedzona pogłębioną oceną wpływu, wraz z zaangażowaniem postulowanego wyżej ciała eksperckiego ds. OSR (niepolitycznego) oraz innych ciał specjalistycznych (np. Rady Legislacyjnej), przy czym opracowanie takich projektów powinno być powierzone specjalnym zespołom, np. komisjom kodyfikacyjnym. Takie zmiany nie powinny następować częściej niż trzy lata:

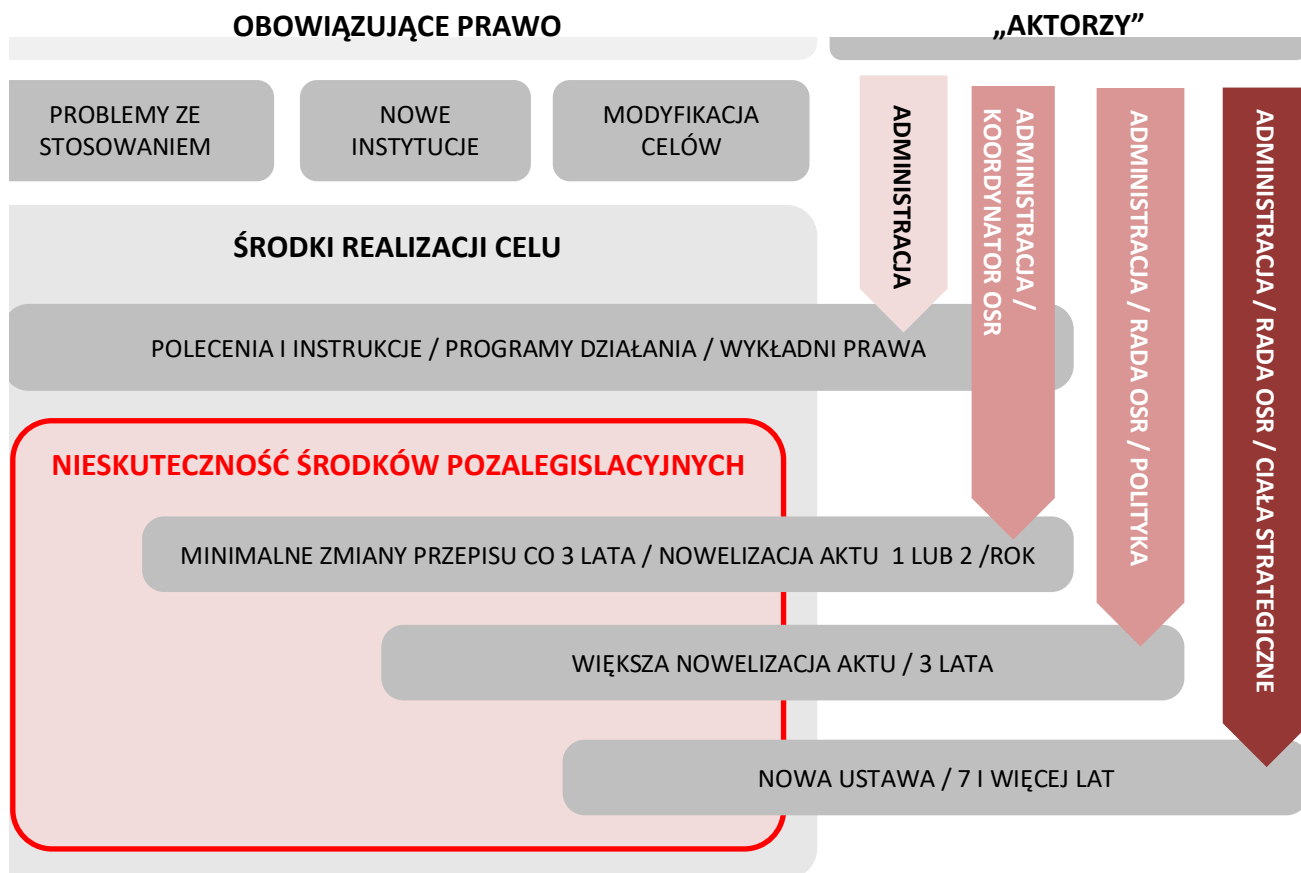
- dążąc do zapewnienia jak największej stabilności prawa, zastąpienie dotychczasowego aktu prawnego nowym aktem, powinno być wynikiem wyłącznie zmian o charakterze strategicznym (czyli najbardziej ogólnych i dalekosiężnych) planów państwa. W taki proces powinny być zaangażowane ciała strategiczne i możliwie szeroki krąg zainteresowanych. Należy unikać tak gruntownych zmian częściej niż co 7 lat. Stabilność i utrwalenie podstawowych instytucji i rozwiązań jest bowiem wartością samą w sobie.

W zależności od kwalifikacji na podstawie powyższych kryteriów powinny zostać odpowiednio dobrane poszczególne elementy procedury, np. terminy, odpowiedzialność osobista (służbowa) i całej organizacji, zaangażowanie poszczególnych struktur, oraz – czas i zasoby poświęcone na przygotowanie aktu normatywnego.

## Rekomendacja 6

- nowelizacje powinny być kumulowane, aby akt normatywny nie był zmieniany częściej niż co rok, a wyjątkowo pół roku (np. wskutek zmiany innej ustawy).
- tzw. „zmiany doprecyzowujące” powinny być kumulowane, co 3 lata
- modyfikacja celów regulacji powinna być zawsze poprzedzona bardzo pogłębioną oceną wpływu, wraz zaangażowaniem postulowanego wyżej ciała eksperckiego ds. OSR (niepolitycznego) oraz innych ciał specjalistycznych
- zastąpienie dotychczasowego aktu prawnego nowym aktem, powinno być wynikiem wyłącznie zmiany strategicznych planów państwa, należy unikać tak gruntownych zmian częściej niż co 7 lat

## Dobór środków do realizacji celów publicznych (oprac. własne)



## REKOMENDACJA 7

# Proste prawo oraz przejrzysta publikacja

Złożoność zjawisk regulowanych prawem znacznie utrudnia tworzenie prostego prawa. Niemniej, odbiór prawa przez jego adresatów, których przytłaczająca większość nie jest przecież prawnikami, wynika w dużej mierze z prostoty tekstu prawnego i przejrzystości publikacji

### 1. Proste prawo

Wymóg jasnego i jednoznacznego formułowania tekstu prawnego jest już przewidziany w zasadach techniki legislacyjnej.<sup>39</sup> Należy w związku z tym, większym zaufaniem i swobodą obdarzyć wykwalifikowane kadry legislacyjne. Zapewnienie dobrych warunków pracy tym fachowcom wymaga w szczególności zagwarantowania odpowiedniego czasu na opracowanie tekstu i powstrzymanie ingerencji w ich pracę, gdy ich propozycje nie zmieniają wartości normatywnej tekstu.

Należy bardziej rygorystycznie stosować uznane dzisiaj techniki legislacyjne. Przykładowo, modne w ostatnim czasie sposoby formułowania tytułów aktów prawnych niekiedy nie zawierają niezbędnych informacji, a jedynie wyrażają ogólną intencję prawodawcy<sup>40</sup>. Ta praktyka utrudnia poruszanie się po systemie prawnym.<sup>41</sup> Jedynie w niektórych przypadkach przedmiot tego typu ustaw jest na

---

<sup>39</sup> Zob. np. § 5-10, § 146 Zasad techniki prawodawczej.

<sup>40</sup> Zob. np., ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej, ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców. Np. ustawa z dnia 15 września 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej zmienia zasady finansowania świadczeń zdrowotnych w 2017, czego nie można dowiedzieć się z tytułu.

<sup>41</sup> Zwykle najważniejsze zmiany dotyczą nie więcej niż trzech ustaw, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w tytule. Zob. projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego, który zawiera zmiany przede wszystkim w ustawie – Prawo budowlane, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne.

tyle jednolity, że taki ogólny tytuł jest uzasadniony.<sup>42</sup>

Celowe jest także wprowadzenie bardziej przejrzystych zasad formułowania aktów legislacyjnych. Ta materia wymyka się jednak ogólnym zaleceniom, i w związku z tym należy jedynie postulować formułowanie aktów prawnych w taki sposób aby:

- używać krótkich zdań i bardziej przejrzystej struktury tekstu<sup>43</sup>
- unikać języka nadmiernie odległego od języka potocznego<sup>44</sup>
- ograniczyć liczbę odesłań, przez konsekwentne stosowanie całych pojęć<sup>45</sup>

Większa prostota systemu prawnego będzie mogła być osiągnięta, gdy radykalnie zostanie ograniczona liczba i częstotliwość nowelizacji. W tym celu należy rozważyć, podobnie jak to jest w podatkach dochodowych, przyjęcie zasady kumulowania wejścia w życie zmian, aby adresaci prawa ułatwioną możliwość przygotowania się na zmiany. Przykładowo, można zaproponować, aby zmiany prawa wchodziły w życie na początku każdego kwartału, przy czym:

- zmiany „samoistne” wchodziły w życie dwa razy do roku,<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Np. materia ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych faktycznie dotyczy obszaru wskazanego w tytule.

<sup>43</sup> Zob. np. art. 38 ust. 5b ustawy – Prawo wodne zawiera wyliczenie, które sprawia, że tekst jest nieprzejrzysty. Nie jest także jasne, czy wszystkie elementy mają być dokonywane w ramach oceny stanu jednolitych części wód podziemnych. Podzielenie tego przepisu na punkty zwiększyłoby jednoznaczność:

„5b. Ocena stanu wód podziemnych obejmuje ocenę stanu ilościowego wód podziemnych i ich stanu chemicznego oraz określenie dobrego stanu wód podziemnych, w tym dobrego stanu ilościowego wód podziemnych i dobrego stanu chemicznego wód podziemnych, dokonywane w ramach oceny stanu jednolitych części wód podziemnych zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 38a ust. 1.”

<sup>44</sup> Zob. np. art. 373 Kodeksu postępowania cywilnego:

„Art. 373. Sąd drugiej instancji odrzuca na posiedzeniu niejawnym apelację, jeżeli ulegała ona odrzuceniu przez sąd pierwszej instancji. Jeżeli dostrzeże braki, do których usunięcia strona nie była wezwana, zażąda ich usunięcia. W razie nieusunięcia braków w wyznaczonym terminie apelacja ulega odrzuceniu.”

Wydaje się, że bliższe językowi potocznemu byłoby np. takie sformułowanie.

„Art. 373. 1. Sąd drugiej instancji:

1) odrzuca apelację na posiedzeniu niejawnym, jeżeli powinna była zostać odrzucona przez sąd pierwszej instancji,

2) wzywa stronę do usunięcia braków, jeżeli strona nie była wcześniej wezwana do ich usunięcia.

2. W przypadku nieusunięcia przez stronę braków w wyznaczonym terminie, sąd drugiej instancji odrzuca apelację.”

<sup>45</sup> Zob. powyżej przepis Prawa wodnego, który niepotrzebnie odsyła do art. 38a ust. 1, skoro i tak posługuje się sformułowaniem „ocena stanu jednolitych części wód podziemnych”.

<sup>46</sup> Podobna inicjatywa została podjęta w 2014 r. w uchwale Nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych, M.P. z 2014 r., poz. 205. Niestety obserwacja praktyki legislacyjnej pozwala stwierdzić, że uchwała nigdy nie była stosowana w zadowalającym stopniu. Być może przyczyną był, i jest, jej nadmierny rygoryzm, czyli wskazanie tylko dwóch dat wejścia w życie aktów prawnych: 1 stycznia i 1 czerwca, a być może brak wewnętrznej dyscypliny gremiów decyzyjnych.

- drobniejsze zmiany, będące konsekwencją zmian innych aktów, wchodziłyby w życie na początku kwartału.

## 2. Przejrzysta publikacja

Drugim aspektem łatwego odbioru prawa jest przejrzysta publikacja, a nawet szerzej – dostęp do prawa. Jednym z najczęstszych zarzutów pod adresem polskiego systemu prawnego jest jego obszerność. Tezy o nadprodukcji prawa nie można bagatelizować, bo jest ona faktem. Jakości systemu prawnego nie powinno oceniać się przez pryzmat objętości publikatorów.<sup>47</sup> Wystarczy sięgnąć do dowolnego Dziennika Ustaw, aby przekonać się, że już z samych tytułów aktów wynika, że np. szerszej grupy przedsiębiorców dotyczy tylko ułamek tekstów (również z tego powodu tak ważne jest właściwe tytułowanie).<sup>48</sup> Ograniczeniu napływu nowego prawa służą w istocie wszystkie rekomendacje zawarte w niniejszym opracowaniu.

Trudno jednak pogodzić postulat ogłaszania aktów władzy w oficjalnych publikatorach z małą liczbą tych aktów. Objętość oficjalnych publikatorów jest bowiem – w znacznej mierze – konsekwencją funkcji państwa i zasady państwa prawnego. Nie można się łudzić, że możliwe jest wielokrotne zmniejszenie objętości Dziennika Ustaw. Zmniejszenie liczby aktów prawnych nieuchronnie prowadziłyby do zastąpienia ich rozproszonymi i jeszcze trudniejszymi do odnalezienia i zrozumienia okólnikami, wytycznymi, przewodnikami, albo – co jeszcze gorsze – arbitralnością władzy.

Natomiast należy wprowadzić zmiany struktury prezentacji tych publikatorów.

Praktycznym ułatwieniem w poruszaniu się po systemie prawa obowiązującego mogłoby być wyraźne wydzielenie w na stronie internetowej Dziennika Ustaw<sup>49</sup> części poświęconych ustawom, umowom międzynarodowym, rozporządzeniom Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, rozporządzeniom innych

<sup>47</sup> Zob. Barometr prawa 2018. Grant Thornton, w którym autorzy wskazują, że przeczytanie Dziennika Ustaw w 2017 r. zajęłoby 62 lata.

<sup>48</sup> Tytułem przykładu – w obszernym Dzienniku Ustaw z 1 marca 2017 r., z 30 pozycji tzw. przeciętnego mikro albo małego przedsiębiorcę mogą dotyczyć dwie pozycje, i to pod warunkiem, że właściciel sam rozlicza podatki i ma postępowanie egzekucyjne oraz wykorzystuje własny transport. Z kolei w wydaniu z 6 kwietnia 2018 r. zamieszczono 10 pozycji, z których wszystkie dotyczą kwestii wewnątrzadministracyjnych, albo jako wskazanej tylko niektórych branż gospodarki: rolnictwa (poz. 688), instrumentów finansowych (poz. 686) i spalarni odpadów (680).

<sup>49</sup> <http://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/2018>



organów, tekstom jednolitym oraz innym pozycjom<sup>50</sup>. Taka zmiana od razu pozwoli na łatwiejsze poruszanie się po Dziennikach Ustaw, nie zmieniając porządku ogłaszania poszczególnych pozycji.

Poza publikacją urzędową, funkcjonują także co najmniej dwa bardzo użyteczne nieodpłatne narzędzia, które prowadzą podmioty publiczne: Internetowy System Aktów Prawnych, prowadzony przez Kancelarię Sejmu<sup>51</sup>, oraz Publiczny Portal Informacji o Prawie prowadzony przez Rządowe Centrum Legislacji<sup>52</sup>. Oba systemy stanowią znakomitą bazę do dalszego udoskonalania dostępu do prawa. Wiele przydatnych funkcji jest już zapewnionych.

Systemy dostępu do informacji o aktach prawnych powinny zawierać narzędzia ułatwiające poszukiwanie i dostęp do tekstów prawnych:

- przedmiotowe i podmiotowe skorowidze (oczywiście bez mocy prawnej),
- wprowadzenie dodatkowej funkcji eliminującej akty nieobowiązujące,
- informacje o nadchodzących zmianach.

Docelowo powinno być jedno źródło urzędowe o aktach prawnych łączące wszystkie obecne i postulowane funkcje.

## Rekomendacja 7

- akty prawne powinny być formułowane w sposób bardziej przejrzysty, co wymaga być może uszczegółowienia zasad techniki prawodawczej.
- należy obdarzyć większym zaufaniem wykwalifikowane kadry legislacyjne
- urzędowe systemy informacji o aktach prawnych powinny zawierać narzędzia ułatwiające poszukiwanie prawa
- docelowo powinno być jedno źródło urzędowe o aktach prawnych łączące wszystkie obecne i postulowane funkcje

<sup>50</sup> Art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

<sup>51</sup> <http://isap.sejm.gov.pl/search.jsp>

<sup>52</sup> <http://ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=>





# CALPE

CENTRUM ANALIZ LEGISLACYJNYCH  
I POLITYKI EKONOMICZNEJ

**CALPE** to jedyny w Polsce ośrodek specjalizujący się w kompleksowej ewaluacji ekonomiczno-prawnej obowiązujących i projektowanych regulacji prawnych, powołany przez Federację Przedsiębiorców Polskich. Misją CALPE jest wspieranie procesu formułowania rozwiązań legislacyjnych w oparciu o fakty i dowody. Dzięki stworzonemu przez nas szerokiemu zespołowi doświadczonych ekspertów, w tym legislatorów i ekonomistów, świadczymy kompleksowy zakres usług związanych z tworzonymi w Polsce regulacjami:



Oferujemy wsparcie interesariuszom procesu legislacyjnego, przekładając założenia zmian w prawie na konkretne projekty zapisów ustawowych oraz opracowując w odniesieniu do nich oceny skutków regulacji.



Opracowujemy na zlecenie raporty, analizy i ekspertyzy dotyczące zagadnień mających wpływ m.in. na działalność przedsiębiorców, rynek pracy, a także rynek zamówień publicznych.



Wspieramy strategiczną komunikację z rynkiem i interesariuszami w obszarze działalności sektora przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji przedsiębiorców oraz izb gospodarczych.

- ▶ opracowywanie ekspertyz gospodarczych wskazujących partiom rządzącym kierunki rozwoju gospodarczego i rynku pracy
- ▶ opracowanie ekspertyz i oceny ich skutków na zlecenie klientów komercyjnych oraz partii politycznych i związków zawodowych
- ▶ występowanie w imieniu członków o interpretacje ogólne przepisów prawnych
- ▶ reprezentowanie członków przed organami administracji publicznej
- ▶ doradztwo w zakresie tworzenia PPK przez pracodawców i instytucje finansowe
- ▶ szkolenia z zakresu prawa zamówień publicznych dla zamawiających i wykonawców
- ▶ szkolenia z zakresu PPK
- ▶ szkolenia z zakresu prawa podatkowego
- ▶ reprezentowanie członków w przypadku postępowań przed KIO, sądami oraz postępowań polubownych
- ▶ prowadzenie negocjacji ze związkami zawodowymi