



**Instytut Badań nad Demokracją
i Przedsiębiorstwem Prywatnym**

Fundacja „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”
ul. Trębacka 4; 00-074 Warszawa
tel.: 022 630 98 01-04; fax: 022 826 25 96
www.iped.pl; e-mail: iped@kig.pl

Praktyki rzetelnej legislacji gospodarczej. Doświadczenia światowe i możliwości ich adaptacji do warunków polskich

autorzy:

Mieczysław Bąk, Paulina Bednarz, Przemysław Kulawczuk
Anna Kulawczuk, Andrzej Poszewiecki, Anna Szcześniak

Odpowiedzialność za zawartość niniejszego opracowania ponoszą wyłącznie jego autorzy, Komisja Europejska nie odpowiada za konsekwencje ewentualnego wykorzystania informacji zawartych w niniejszej publikacji.



Opracowanie powstało w ramach projektu „Budowa uczciwych praktyk legislacyjnych – ograniczanie przestrzeni dla korupcji w biznesie” (Building Fair Legislation Practices – Closing Space for Corruption in Business Operations), współfinansowanego przez Komisję Europejską, Generalny Dyrektoriat Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa. Umowa nr JLS/NGO/2004/058 30-CE-0043190/00-38.

Warszawa 2007

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	5
1. Praktyki rzetelnej legislacji na przykładzie wybranych krajów	7
1.1. Zasady tworzenia prawa w Wielkiej Brytanii (Anna Szcześniak).....	7
1.1.1. Źródła prawa.....	7
1.1.2. Ogólny schemat metodologii przygotowywania projektów aktów prawnych na szczeblu rządowym	7
1.1.3. Ocena wpływu regulacji	8
1.1.4. Procedury parlamentarne. Prace komisji parlamentarnych	10
1.1.5. Harmonogram legislacyjny.....	12
1.1.6. Badanie funkcjonowania aktów prawnych.....	13
1.1.7. Przełożenie oczekiwań społeczeństwa na priorytety ustawodawcze. Włączanie partnerów społecznych w przygotowanie projektów aktów prawnych	14
1.1.8. Konsultacje społeczne	14
1.1.9. Grupy nacisku i metody ich działania.....	15
1.1.10. Zapewnienie przejrzystości. Metody przeciwdziałania korupcji.....	17
1.1.11. Regulacje w zakresie powiązań członków Parlamentu z biznesem. Ujawnianie interesów	18
1.1.12. Kodeks postępowania parlamentarzystów	19
1.2. Procedury legislacyjne w Republice Irlandii (Mieczysław Bąk).....	22
1.2.1. Harmonogram legislacyjny. Przełożenie oczekiwań partnerów społecznych na priorytety ustawodawcze	22
1.2.2. Sposób przygotowywania projektów aktów prawnych. Zapewnienie wysokiej jakości nowych ustaw	23
1.2.3. Włączenie partnerów społecznych w proces legislacyjny	25
1.2.4. Badanie funkcjonowania aktów prawnych	27
1.2.5. Procedury parlamentarne. Zapewnienie możliwości prezentowania stanowisk podczas prac w komisjach parlamentarnych	28
1.2.6. Zapewnienie przejrzystości i metody przeciwdziałania korupcji. Wnioski.....	29
1.3. Wybrane praktyki dobrej legislacji w doświadczeniach parlamentarnych Kongresu i Administracji USA (Przemysław Kulawczuk)	31
1.3.1. Wybrane elementy kultury obradowania w sprawie ustaw przez stałe Komitety Izby Reprezentantów	31
1.3.2. Wysłuchania publiczne w komitetach (public hearings)	31
1.3.3. Raporty komitetów	32
1.3.4. Ograniczenie komentowania prac w komisji.....	33
1.3.5. Przegląd oświadczeń o ujawnieniu stanu finansowego (financial disclosure statements)..	33
1.3.6. Ustawa o ograniczeniu sprawozdawczości (<i>Paperwork Reduction Act of 1995</i>).....	33
1.4. Praktyki legislacyjne w Szwecji (Anna Szcześniak).....	35
1.4.1. Sposób przygotowywania projektów aktów prawnych. Zabezpieczenia przed wprowadzaniem rozwiązań sprzecznych z innymi aktami	35
1.4.2. Ścieżka parlamentarna	36_Toc156277375
1.4.3. Jakość tworzonego prawa	36
1.4.4. Struktura aktów prawnych	37
1.4.5. Dbłość o zrozumiały język przy tworzeniu nowych aktów prawnych.....	37
1.4.6. Włączenie partnerów społecznych w przygotowanie propozycji aktów prawnych. Przełożenie oczekiwań partnerów społecznych na treści ustaw	38
1.4.7. Zapewnienie przejrzystości. Jawność w działalności publicznej.....	39
1.5. Wybrane doświadczenia Niemiec, Australii, Kanady i Norwegii w zakresie praktyk dobrej legislacji (Przemysław Kulawczuk).....	40
1.5.1. Praca w komitetach (Niemcy)	40
1.5.2. Mediacje parlamentarne (Niemcy)	40
1.5.3. Australijskie reguły opracowywania aktów prawnych	41

1.5.4. Zasady prowadzenia konsultacji aktów prawnych w Australii.....	41
1.5.5. Wybrane praktyki pracy legislacyjnej w Kanadzie	42
1.5.6. Doświadczenia Norwegii w zakresie uproszczenia regulacji	43
2. Udział przedsiębiorców w kształtowaniu prawa wobec małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w krajach Unii Europejskiej (Mieczysław Bąk, Przemysław Kulawczuk)	45
2.1. Uwagi wprowadzające	45
2.2. Uzyskane rezultaty badawcze	47
2.2.1. Proces konsultacji	47
2.2.2. Reprezentatywność organizacji przedsiębiorców	49
2.2.3. Formy konsultacji – zakres stosowania i ocena efektywności.....	50
2.2.4. Czas konsultacji	52
2.2.5. Kompetencje organizacji biznesowych w zakresie opracowywania opinii – samoocena ..	52
2.2.6. Miejsce konsultacji w procesie legislacyjnym.....	53
2.2.7. Wykorzystanie opinii MSP zdobytych podczas konsultacji przez władze publiczne	55
2.2.8. Ocena całościowa procesu konsultacji przez organizacje przedsiębiorców	56
2.3. Polska praktyka konsultacji ustaw gospodarczych	56
2.4. Wnioski z badań.....	58
3. Analiza naruszania praw podstawowych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem praw przedsiębiorców na podstawie literatury przedmiotu (Anna Kulawczuk)	60
3.1. Uwagi wprowadzające	60
3.2. Prawo do dobrej legislacji.....	61
3.2.1. Zła jakość istniejącego i tworzonego prawa	61
3.2.2. Nieskuteczna egzekucja istniejącego prawa	65
3.2.3. Postulowane sposoby poprawy złej legislacji.....	65
3.3. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i sprawiedliwy sąd	66
3.3.1. Przewlekłość postępowań	66
3.3.2. Kultura rozprawy	67
3.3.3. Praca prokuratury.....	67
3.4. Prawo do dobrej administracji	68
3.4.1. Etyka, jawność, kompetencja, odpowiedzialność, zaufanie	68
3.4.2. Korupcja	70
3.5. Dostępność do sądu i pomocy prawnej.....	71
3.6. Wybrane problemy naruszania praw podstawowych przedsiębiorców	72
3.6.1. Wolność działalności gospodarczej	72
3.6.2. Prawo podatkowe.....	73
3.6.3. Prawo do sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz równości.....	75
3.6.4. Postępowanie rejestrowe	75
3.6.5. Ubezpieczenie chorobowe przedsiębiorców	76
3.7. Naruszanie praw podstawowych w Polsce na podstawie danych statystycznych.....	77
1) Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2004 r.	77
Tabela 17.	77
3.8. Wnioski	78
4. Wpływ legislacji na funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce. Wyniki badań	80
4.1. Wpływ ustawodawstwa na funkcjonowanie przedsiębiorstw na podstawie wywiadów (Mieczysław Bąk, Paulina Bednarz, Anna Szcześniak).....	80
4.1.1. Stabilność prawa.....	80
4.1.2. Przejrzystość prawa	81
4.1.3. Prostota stosowania prawa.....	81
4.1.4. Czasochłonność stosowania prawa.....	82
4.1.5. Ocena dostępu do informacji na temat stosowania prawa.....	83
4.1.6. Ocena braku uprzywilejowania w przepisach ustaw	83

4.1.7. Ocena kosztów stosowania prawa	84
4.1.8. Wpływ ustawodawstwa na funkcjonowanie przedsiębiorstw w świetle wypowiedzi przedsiębiorców	85
4.1.9. Posumowanie	88
4.2. Oczekiwania przedsiębiorców w zakresie ochrony ich praw podstawowych (Przemysław Kulawczuk)	89
4.3. Ocena preferencji przedsiębiorców w zakresie zastosowania zagranicznych praktyk legislacyjnych do usprawnienia ustawodawstwa gospodarczego w Polsce (Andrzej Poszewiecki)	91
4.3.1. Usprawnienie procedury legislacyjnej	92
4.3.2. Wzrost przejrzystości procedury legislacyjnej	93
4.3.3. Poprawa merytorycznej jakości ustaw	94
4.3.4. Uwzględnianie opinii środowisk objętych działaniem planowanej ustawy	95
4.3.5. Dostęp do informacji na temat stanowionego prawa	96
4.3.6. Podsumowanie	96
5. Ocena jakości ustaw z punktu widzenia ich rzetelności legislacyjnej. Standardy sprawdzenia rzetelności ustawy (Przemysław Kulawczuk)	97
5.1. Wprowadzenie	97
5.2. Opis procedury sprawdzania rzetelności	97
5.2.1. Analiza opisowa	98
5.2.2. Analiza szczegółowa w oparciu o listę standardów	98
5.2.3. Wnioski z analizy oraz rekomendacja końcowa	102
5.2.4. Opis źródeł informacji	102
5.3. Przykład oceny ustawy z punktu widzenia rzetelności legislacyjnej	102
6. Rekomendacje	111
Bibliografia	114

Wprowadzenie

Zainteresowanie Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym problematyką procedury legislacyjnej wynika z dążenia do wypracowania jak najlepszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Zła jakość prawa, inflacja prawa, a także jego wieloznaczność umożliwiające zachowania korupcyjne są postrzegane przez przedsiębiorców jako główne bariery dla rozwoju przedsiębiorstw. Dokumentują to zawarte w raporcie wyniki badań wpływu legislacji na funkcjonowanie przedsiębiorstw, przeprowadzone w II połowie 2006 roku. Negatywne oceny systemu prawnego na gospodarkę można znaleźć także w badaniach przeprowadzonych na początku 2006 roku przez Krajową Izbę Gospodarczą¹. W ocenie zespołu Instytutu bariery legislacyjne są w dużym stopniu spowodowane niewłaściwymi praktykami legislacyjnymi, a poprawa procesu stanowienia prawa powinna przynieść zmniejszenie uciążliwości barier prawnych.

W działaniach służących usprawnieniu procesu legislacyjnego duża rola przypada sprawdzonym, dobrym praktykom krajów o utrwalonych zasadach demokracji parlamentarnej. Przedstawieniu rozwiązań legislacyjnych, które mogą być wykorzystane w Polsce służy pierwsza część opracowania, w której omówione zostały kluczowe elementy procesu legislacyjnego w Wielkiej Brytanii, Republice Irlandii, Szwecji, Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Australii, Kanadzie i Norwegii. W prezentacjach rozwiązań wybranych krajów zwrócono uwagę na te elementy procesu legislacyjnego, których brak lub słabość w polskiej praktyce wpływa na negatywne oceny działań władz ustawodawczych w Polsce. Dotyczy to takich elementów procesu legislacyjnego, jak na przykład: tworzenie harmonogramu legislacyjnego, ocena skutków regulacji, badanie funkcjonowania aktów prawnych, zapewnienie jakości nowych regulacji, zapewnienie przejrzystości działań legislacyjnych i praktyki prowadzenia konsultacji z partnerami społecznymi. Ta część raportu została przygotowana w oparciu o literaturę przedmiotu, przede wszystkim skodyfikowane zasady działań legislacyjnych, kodeksy dotyczące sposobów prowadzenia konsultacji, a także regulaminy funkcjonowania administracji rządowej i władz ustawodawczych.

Właściwym metodom konsultacji poświęcona jest także druga część opracowania, zawierająca wyniki prac dotyczących udziału sektora małych i średnich firm w opiniowaniu najbardziej istotnych z ich punktu widzenia regulacji. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniom badania reprezentatywności organizacji grupujących przedsiębiorców, formom prowadzenia konsultacji, a także sposobom wykorzystywania informacji pozyskanych w trakcie konsultacji przez władze publiczne. Krytycznie omówiona została również polska praktyka w zakresie konsultowania projektów ustaw gospodarczych. Ta część opracowania powstała w oparciu o bezpośrednie doświadczenia autorów, związane z udziałem w pracach zespołu zajmującego się badaniem możliwości zwiększenia przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw w konsultacjach nowych rozwiązań prawnych, a także w oparciu o doświadczenia związane z uczestnictwem w procesie legislacyjnym w charakterze partnerów społecznych. Wykorzystano również dostępną literaturę przedmiotu.

Kolejny rozdział publikacji zawiera, opracowaną na podstawie literatury, analizę naruszania praw podstawowych, ze szczególnym uwzględnieniem praw przedsiębiorców. Przedstawiono w niej zasadnicze przyczyny błędów legislacyjnych oraz zaproponowano metody usprawnienia procesu legislacyjnego. Obok analizy przyczyn łamania prawa do dobrej legislacji zaprezentowano możliwości ograniczenia łamania prawa do rozpatrzenia sporów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez sądy w rozsądnym terminie, a także prawa do dobrej administracji. W tej części znalazła się także analiza przyczyn zjawisk korupcyjnych. Przeanalizowano również takie problemy naruszania praw podstawowych przedsiębiorców, jak: naruszanie wolności działalności gospodarczej, prawa podatkowego i zaufania do państwa prawa. Załączone dane statystyczne na temat

¹ Raport z badania warunków dla funkcjonowania firm, zrealizowanego w ramach European Economic Survey 2006, http://www.kig.pl/integracja_badania.php#n

przestrzegania praw podstawowych dokumentują wysoce niezadowolający stan przestrzegania praw przedsiębiorców w Polsce.

Kolejny rozdział opracowania zawiera prezentację wyników badań Instytutu w zakresie wpływu ustawodawstwa na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Ponadto zamieszczono w nim oczekiwania przedsiębiorców w zakresie ochrony ich praw podstawowych, a także ocenę preferencji przedsiębiorców w zakresie zastosowania zagranicznych praktyk legislacyjnych w ustawodawstwie gospodarczym w Polsce.

Ostatnia część raportu zawiera opracowany przez zespół Instytutu instrument weryfikacji jakości ustaw z punktu widzenia ich rzetelności legislacyjnej. Instrument ten został przetestowany na ośmiu obowiązujących ustawach, co pozwoliło na uznanie go za istotną pomoc przy ocenie stanowionego prawa. Raport zamykają rekomendacje w zakresie możliwości zastosowania najlepszych praktyk zagranicznych do poprawy procesu legislacyjnego w Polsce. Zespół Instytutu wyraża przekonanie, że przedstawiony raport pozwoli na wprowadzenie zmian w polskiej praktyce legislacyjnej, służących poprawie efektywności procesu stanowienia prawa i wyeliminowaniu błędów legislacyjnych. Temu celowi służyć będzie również wydany przez Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym *Kodeks Rzetelnych Praktyk Legislacyjnych*, który jest propozycją praktycznego zastosowania praktyk rzetelnej legislacji funkcjonujących na świecie.

Przedstawiony raport nie jest traktatem prawniczym, wykorzystującym specyficzny język, charakteryzujący dokumenty prawne. Zamiarem autorów było zrezygnowanie ze sformułowań zrozumiałych tylko dla prawników i zastąpienie ich językiem zrozumiałym dla wszystkich, tam gdzie było to możliwe.

1. Praktyki rzetelnej legislacji na przykładzie wybranych krajów

1.1. Zasady tworzenia prawa w Wielkiej Brytanii

Anna Szcześniak

1.1.1. Źródła prawa

W Wielkiej Brytanii istnieje wiele źródeł prawa: liczne zasady pisanego i niepisanego prawa oraz zwyczaje istniejące od wielu wieków i ulegające ewolucji od momentu zaistnienia, pełniące rolę konstytucji (zwyczajowe prawo konstytucyjne). Ponadto do źródeł prawa zalicza się orzecznictwo sądowe opierające się na precedensach, konwenanse konstytucyjne oraz prawo pisane ustanawiane zarówno przez Parlament Wielkiej Brytanii, jak i pochodzące z Unii Europejskiej. Obecnie, chociaż zasadniczą rolę odgrywają ustawy² stanowione przez Parlament, orzecznictwo sądowe nadal ma istotne znaczenie. Po uchwaleniu ustawy to sądy decydują, jaka jest obowiązująca interpretacja i jak należy rozumieć dany akt prawny, niezależnie od tego, jakie intencje miał ustawodawca. Dlatego wszystkie osoby i instytucje zaangażowane w legislację muszą dokładać wszelkich starań podczas procesu tworzenia nowego prawa i bardzo starannie rozważać, co mówi dana ustawa i jak będzie rozumiana, zanim zostanie ostatecznie przyjęta.

1.1.2. Ogólny schemat metodologii przygotowywania projektów aktów prawnych na szczeblu rządowym

Odpowiedzialność za tworzenie projektów ustaw publicznych spoczywa na właściwych ministrach, którzy ten proces nadzorują i następnie pilotują w Parlamencie. W praktyce pracownicy ministerstwa wspólnie z ekspertami pracują nad powstaniem danej ustawy w imieniu właściwego ministra³. Projekty ustaw są opracowywane od strony technicznej przez pracowników Biura Rady Parlamentarnej (*Parliamentary Counsel Office*), będącego częścią Kancelarii Rządu. Zadaniem Biura jest zredagowanie rządowych projektów ustaw na podstawie przekazanych wytycznych w zakresie polityki oraz na podstawie dodatkowych instrukcji w zakresie oczekiwanej treści proponowanego aktu prawnego, które następnie są prezentowane w Parlamencie.

W brytyjskim ustawodawstwie przywiązuje się bardzo dużą wagę do jakości projektów ustaw. Już pierwszy szkic ustawy musi być wysokiej jakości oraz musi mieć odpowiednią formę, aby mógł być prezentowany w Parlamencie. Tekst proponowanej ustawy musi być dokładny i precyzyjny, nie może być w nim luk prawnych. Jeżeli tekst proponowanej ustawy jest nieprecyzyjny może być interpretowany w orzecznictwie sądowym całkowicie niezgodnie z intencjami ustawodawcy, może również wprowadzać w błąd doradców prawnych i inne osoby. W związku z tym głównym zadaniem osób zajmujących się pisaniem projektów ustaw jest dobieranie jednoznacznych sformułowań i rozważanie wszelkich możliwych znaczeń wykorzystywanych słów i wyrażeń. Ponadto zwraca się uwagę, aby tekst ustawy był jak najprostszy – zrozumiały dla przeciętnego obywatela i jasny dla parlamentarzystów w trakcie debat.

Zanim pracownicy Biura Rady Parlamentarnej przystąpią do prac nad tekstem proponowanej ustawy, otrzymują instrukcje z ministerstwa odpowiedzialnego za daną ustawę. Są to informacje na temat niezbędnej zawartości planowanej ustawy oraz oczekiwań inicjatora ustawy. Po zakończeniu pracy nad projektem w Biurze Rady Parlamentarnej, projekt trafia do ministerstwa w celu sprawdzenia czy opracowany tekst spełnia oczekiwania inicjatora ustawy. Często pierwotny tekst jest zmieniany (zwłaszcza, gdy jest poddawany konsultacjom) i wówczas wraca do Biura Rady Parlamentarnej do dalszej obróbki. Niekiedy sytuacja ta powtarza się wiele razy zanim ministerstwo jest zadowolone z

² E. Gdulewicz E., W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.

³ *Making a Law. Parliament Explained 4*, UK Parliament, March 2002.

tekstu proponowanej ustawy. Projekty rządowe muszą także uzyskać akceptację Gabinetu, ponieważ są prezentowane jako projekty całego rządu.

Czasami pierwszy projekt ustawy, zwany *Zieloną Księgą*, jest poddawany konsultacjom społecznym. Konsultacje organizowane są przez właściwe ministerstwo lub ministerstwa (Government Department) odpowiedzialne za opracowanie propozycji danej ustawy. Istotnym jest, że oprócz urzędników konsultacjami zajmuje się także minister, który jest odpowiedzialny za pilotowanie projektu ustawy w Parlamencie. Opinie na temat proponowanych rozwiązań nadsyłane przez różne instytucje i organizacje są gromadzone przez apolitycznych urzędników mogących pracować niezależnie od tego, która partia sprawuje władzę. Następnie zebrane informacje są przekazywane ministrowi (lub ministrom) i często projekt, pod wpływem zebranych opinii, ulega zmianie. Urzędnicy i eksperci zwykle przygotowują kilka alternatywnych propozycji, jednak ostateczną decyzję w zakresie konkretnych zmian podejmuje minister. Wówczas projekt ustawy przyjmuje postać wymaganą przez Parlament i na tym etapie jest nazywany *Białą Księgą*. Wprowadzanie zmian do tak zaawansowanego projektu ustawy jest możliwe, jednak zdarza się rzadko⁴.

Nie wszystkie projekty ustaw przechodzą etapy *Zielonej* i *Białej Księgi*. Dyskusje odbywają się w przypadku większości projektów zanim zostaną przedstawione w Parlamencie, jednak pisemne dokumenty nie zawsze są dystrybuowane wśród organizacji zewnętrznych.

1.1.3. Ocena wpływu regulacji

Istotnym elementem metodologii tworzenia prawa na szczeblu rządowym jest procedura zwana *Oceną wpływu regulacji*⁵ (*Regulatory Impact Assessment - RIA*⁶). Jest to narzędzie ułatwiające tworzenie nowego prawa i podnoszące jego jakość. Proces opracowywania oceny wpływu regulacji został ujęty w zbiór wytycznych do analizy, jakie zmiany wywoła planowana regulacja i jakie opcje wprowadzenia planowanej zmiany są możliwe. Ocena wpływu regulacji musi być dokonana w przypadku wszystkich zmian w prawie zarówno krajowym, jak i europejskim, które będą miały wpływ na sektor publiczny lub prywatny, organizacje dobroczynne, sektor pozarządowy lub małe firmy. Przeprowadzenie oceny wdrożenia danej regulacji powinno być pierwszym krokiem podczas tworzenia propozycji ustaw krajowych czy propozycji prawa europejskiego. Ocena wpływu regulacji jest dokumentem umożliwiającym przeprowadzenie konsultacji.

W każdym ministerstwie istnieje Zespół ds. Poprawy Regulacji (*Better Regulation Unit*), z którym urzędnicy odpowiedzialni za opracowanie oceny muszą się skontaktować zanim rozpoczną prace nad daną oceną. Pracownicy tych zespołów mają duże doświadczenie w zakresie tworzenia ocen i mogą doradzić, jakie działania trzeba podjąć w konkretnym przypadku, aby spełnić wymogi oceny.

Ocena wpływu regulacji jest rozbudowanym i elastycznym narzędziem, które pomaga pracownikom administracji rządowej odpowiedzialnym za przygotowanie danej regulacji rozważyć:

- każdą formę planowanej regulacji – procesu legislacyjnego, kodeksu praktyki, kampanii informacyjnej, itp.;
- pełny zakres możliwego wpływu – ekonomicznego, socjalnego i na środowisko naturalne;
- kto może mieć wpływ na niepowodzenie we wdrożeniu danej regulacji – biznes, sektor publiczny, sektor pozarządowy lub inne grupy.

RIA jest narzędziem, które pomaga w podejmowaniu decyzji legislacyjnych i ogranicza regulowanie danego zakresu tematycznego ustawą tylko do tych przypadków, kiedy jest to niezbędne, oraz w sposób zapewniający proporcjonalność do ryzyka, a także z uwzględnieniem sposobności do

⁴ *Making a Law. Parliament Explained 4*, UK Parliament, March 2002.

⁵ W polskiej terminologii legislacyjnej funkcjonuje termin *Ocena skutków regulacji*, który wyraża uproszczony pogląd na zakres treści tego typu oceny.

⁶ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/overview/index.asp>

deregulacji i upraszczania prawa. W Wielkiej Brytanii rządowe propozycje ustaw powinny spełniać pięć *Zasad Dobrej Regulacji*⁷ opracowanych przez Better Regulation Task Force (niezależne ciało powołane przez rząd w celu doradzania w sprawach regulacji).

Dobra regulacja powinna być:

- proporcjonalna – w stosunku do ryzyka, które niesie,
- odpowiedzialna – regulatorzy powinni być w stanie uzasadnić celowość decyzji regulacyjnych, a ich decyzje powinny podlegać publicznej ocenie,
- wewnętrznie zgodna – stanowiąca zorganizowaną całość, rzetelnie wdrożona oraz przewidywalna dla użytkowników,
- przejrzysta – jawna, prosta i przyjazna dla użytkowników,
- celowa – skoncentrowana na problemie, z minimalnymi skutkami ubocznymi.

Procedura oceny wpływu regulacji jest wymagana również wtedy, gdy dany projekt przechodzi ponownie przez proces legislacyjny – jeżeli pierwotny akt prawny stanowi tylko ramy dla dalszych uregulowań i konieczne jest przeprowadzenie procedury legislacyjnej po raz drugi. W takim przypadku ocena wpływu regulacji jest wymagana w każdym z tych procesów.

W przygotowywaniu oceny ważne jest zachowanie zasady proporcjonalności wymienionej powyżej, tzn. nie ma potrzeby opracowywania rozbudowanej oceny wpływu regulacji, jeśli proponowana zmiana dotyczy tylko kilku firm albo wielu firm, ale w niewielkim zakresie, bądź koszty i korzyści wydają się małe – wówczas ocena może być krótka. W przypadku niektórych ustaw dopuszczalne jest przeprowadzenie uproszczonej oceny. Jeżeli proponowane zmiany będą wyższe niż 5 mln £ konieczne jest dokonanie pełnej oceny zgodnie z przewodnikiem.

Pełna wersja schematu oceny składa się z dwunastu części⁸, z których każda musi zawierać szereg informacji, m.in.: opis zagadnienia, którego dotyczy proponowana regulacja oraz opis możliwych opcji wprowadzenia danej regulacji. Rozważane rozwiązania zawsze muszą obejmować opis opcji „nie wprowadzamy żadnych zmian” oraz opis rozwiązań pozalegisacyjnych, jak na przykład kodeks dobrych praktyk, standardy przemysłowe czy zasady akredytacji. Prawidłowo opracowana ocena (RIA) będzie odpowiadała na pytanie, jaki jest najlepszy sposób osiągnięcia celu. Istnieje wiele przewodników odnoszących się do poszczególnych części oceny, zawierających szereg praktycznych porad oraz bardzo szczegółowych informacji jak opracowywać ocenę wpływu regulacji, aby dokument spełnił swoje zadanie. Warto podkreślić, że ocena jest „żyjącym” dokumentem: pierwsza część jest opracowywana przed konsultacjami, druga – już po przeprowadzeniu konsultacji, kiedy znane są opinie wszystkich zainteresowanych. W momencie podjęcia decyzji o wprowadzeniu nowej ustawy, minister odpowiedzialny za przygotowanie projektu ustawy podpisuje ostateczną wersję oceny i składa oświadczenie: „przeczytałem/am ocenę wpływu regulacji i jestem przekonany/a, że korzyści usprawiedliwiają koszty”.

Wszystkie ostateczne oceny wpływu regulacji muszą być opublikowane na stronie internetowej właściwego ministerstwa, w centralnym miejscu tak, żeby dokument można było łatwo znaleźć. Jeżeli ocena nie dotyczy legislacji, a na przykład odnosi się do strategii albo kodeksu dobrych praktyk – obok samej oceny należy umieścić proponowany dokument. Kopie wszystkich opracowanych ocen muszą być przekazane do bibliotek obu izb Parlamentu, muszą być także udostępniane odpowiednim parlamentarnym komisjom stałym.

W przypadku propozycji ustaw rządowych streszczenie oceny wpływu regulacji jest częścią memorandum wyjaśniającego, załączonego do propozycji ustawy. Memorandum musi także zawierać informację gdzie jest dostępna pełna wersja oszacowanych kosztów i korzyści dla danej propozycji.

⁷ *Principles of Good Regulation*, Better Regulation Task Force, London 2003.

⁸ Załącznik nr 1 zawiera zalecaną strukturę oceny.

W przypadku propozycji ustaw prywatnych⁹, które rząd zamierza poprzeć, albo przynajmniej nie oponować, ocena wpływu regulacji powinna być przygotowana przed drugim czytaniem. Dobrą praktyką jest natomiast opracowanie oceny wpływu, nawet jeśli rząd nie popiera propozycji ustawy prywatnej, ponieważ uzyskuje się w ten sposób argumenty uwiarygodniające planowaną zmianę.

Jakość przeprowadzanych ocen (RIA) dla poszczególnych propozycji aktów prawnych jest regularnie poddawana szczegółowemu badaniu *Better Regulation Task Force* i Krajowego Biura Audytu (*National Audit Office*). Zasady RIA są stosowane także w trakcie debat parlamentarnych, ponieważ pozwalają na zebranie dowodów i informacji dotyczących opcji rozważanych rozwiązań legislacyjnych. Sam przewodnik opracowywania RIA również regularnie poddawany jest weryfikacji. Ostatnia nowelizacja miała miejsce w marcu 2005 r.

Procedura dokonywania oceny wpływu planowanej regulacji zdecydowanie podnosi poziom tworzonych ustaw w Wielkiej Brytanii, ponieważ zmusza ustawodawcę do wszechstronnej analizy i oceny proponowanych rozwiązań.

1.1.4. Procedury parlamentarne. Prace komisji parlamentarnych

W Wielkiej Brytanii w większości przypadków inicjatywa ustawodawcza należy do rządu. Możliwe jest również zgłaszanie projektów ustaw przez posłów, jednak według specjalnej procedury i za zgodą właściwej izby. Ponadto poselskie inicjatywy ustawodawcze mają mniejsze szanse powodzenia, ponieważ nie zawsze mogą liczyć na poparcie strony rządowej. Dodatkowym utrudnieniem dla projektów poselskich w przypadku złożenia projektu rządowego i poselskiego, jest pierwszeństwo zawsze udzielane ustawom rządowym. Uważa się, że projekty ustaw mające istotne znaczenie pochodzą od rządu. W praktyce około 70% wszystkich ustaw proponowanych przez rząd uzyskuje poparcie. Co roku Parlament Wielkiej Brytanii uchwała około 100 ustaw oraz zgodnie z wytycznymi Parlamentu powstaje ponad 3000 rozporządzeń (*Statutory Instruments*) właściwych ministrów odpowiedzialnych za szczegółowe rozwiązania w poszczególnych dziedzinach. W tym sensie ministrowie również tworzą prawo¹⁰.

Parlament Wielkiej Brytanii uchwała dwa główne rodzaje ustaw:

- prywatne (*Private Bills*) – regulują status prawny poszczególnych korporacji, organizacji gospodarczych, jednostek lokalnych, a czasami odnoszą się do spraw bardziej szczegółowych, na przykład: małżeństw, rozwodów, naturalizacji itp.; zawsze są inicjowane w Izbie Lordów oraz
- publiczne (*Public Bills*) – dotyczą spraw ogólnych i całego społeczeństwa, a nie tylko jednego obszaru, organizacji czy jednej osoby.

Wśród ustaw publicznych są projekty rządowe (*Government Bills*), a także projekty posłów (*Private Members' Bills*). Występują także, choć bardzo rzadko, tzw. ustawy mieszane (*Hybrid Bills*) wprowadzające ustawodawstwo typu publicznego, które normuje prawa osób prywatnych czy korporacji, jak na przykład zasady prawne dotyczące robót publicznych o zasięgu lokalnym. Zwykle są inicjowane przez rząd. Jeśli dana ustawa reguluje sprawy finansowe państwa – może być inicjowana tylko w Izbie Gmin, a Izba Lordów nie może się jej sprzeciwić.

Propozycje aktów prawnych muszą przejść niezbędną procedurę w obu izbach Parlamentu – w Izbie Gmin oraz Izbie Lordów. Królowa musi wyrazić zgodę na wprowadzenie ustawy w życie, co obecnie jest formalnością i wówczas projekt ustawy staje się ustawą i wchodzi w życie. Proces uchwalania ustaw w Wielkiej Brytanii obejmuje kilka etapów:

- pierwsze czytanie w Izbie Gmin,

⁹ Ustawy prywatne (*Private Bills*) – regulują status prawny poszczególnych korporacji, organizacji gospodarczych, jednostek lokalnych, a czasami odnoszą się do spraw bardziej szczegółowych, np.: małżeństw, rozwodów, naturalizacji itp.; zawsze są inicjowane w Izbie Lordów.

¹⁰ *Making a Law. Parliament Explained 4*, UK Parliament, March 2002.

- drugie czytanie w Izbie Gmin,
- skierowanie projektu do komisji w Izbie Gmin,
- rozpatrzenie sprawozdania komisji w Izbie Gmin,
- trzecie czytanie w Izbie Gmin,
- rozpatrzenie ustawy w Izbie Lordów i zaproponowanie ewentualnych poprawek,
- przyjęcie, odrzucenie lub negocjacja poprawek zaproponowanych przez Izbę Lordów w postępowaniu w Izbie Gmin,
- uchwalenie ostatecznego tekstu ustawy przez Izbę Gmin,
- uzyskanie zgody królewskiej i ogłoszenie ustawy.

Pierwsze czytanie, formalne wykonanie inicjatywy ustawodawczej, jest odczytaniem ustawy – bez jakiegokolwiek debaty – w celu zapoznania parlamentarzystów i społeczeństwa z jej treścią. Na podstawie wydrukowanych materiałów członkowie Parlamentu przygotowują się do debaty nad projektem, która odbywa się podczas drugiego czytania. Na tym etapie wszyscy, którzy chcą mieć wpływ na ostateczną treść ustawy mogą zwracać się do członków Parlamentu, ministrów oraz innych decydentów, aby poparli ich koncepcję. Drugie czytanie, zwykle odbywające się po kilku tygodniach od pierwszego czytania, będące w rzeczywistości pierwszym ważnym etapem w Izbie Gmin, w normalnym trybie kończy się wnioskiem o skierowanie projektu pod obrady stałej komisji Izby Gmin.

Rozpatrywanie projektu odbywa się z reguły w komisjach stałych, jednak w przypadku zagadnień konstytucyjnych – rozpatrywanie odbywa się na forum komisji całej izby. Jeżeli chodzi o dobór członków komisji – wybierani są oni za zgodą swojej partii ze względu na zainteresowania oraz wiedzę w danej dziedzinie. Komisje stałe zwykle liczą od 15 do 50 członków. Większość zawsze stanowią deputowani z partii rządzącej, gdyż skład komisji odzwierciedla układ polityczny. Dzięki takiemu układowi oraz poparciu ze strony rządu podstawowe zasady zawarte w projekcie ustawy, pomimo zmian technicznych, nie zostaną odrzucone. Pomimo, że komisje są nazywane stałymi, nie mają one charakteru trwałego. Są tworzone w celu rozpatrzenia konkretnych projektów ustaw. W porównaniu z komisjami w Parlamentach Europy kontynentalnej komisje w brytyjskim Parlamencie mają mniejszy wpływ na proces ustawodawczy. Postęp w pracach nad projektem ustawy jest zdominowany przez rząd.

W komisji projekt ustawy jest poddawany szczegółowym analizom oraz wprowadza się do niego najwięcej poprawek. Często potrzeba kilku miesięcy, aby dokładnie przeanalizować proponowane zapisy. Posiedzenia komisji nie podlegają tak ścisłym rygorom, jak posiedzenia całej Izby, w trakcie których przedstawiciele opozycji mogą zabrać głos tylko jeden raz podczas debaty na temat konkretnej ustawy. Większość projektów rządowych po drugim czytaniu trafia pod obrady komisji stałych.

Następnie projekt z poprawkami wraca do Izby Gmin rozpatrującej sprawozdanie komisji. Ten etap nie jest konieczny, jeśli propozycja ustawy jest omawiana przez komisję całej izby. W trakcie sprawozdania komisji odbywa się debata, ale jedynie nad poprawkami zgłoszonymi do pierwotnego projektu, izba również może wnieść swoje poprawki. Z reguły trwa to jeden lub dwa dni, po czym następuje trzecie czytanie, które jest trzygodzinną dyskusją, ale bez możliwości wprowadzania istotnych zmian. Zazwyczaj etap sprawozdania komisji i trzecie czytanie odbywają się jednocześnie.

Po akceptacji ostatecznego tekstu projekt ustawy jest przekazywany do Izby Lordów, gdzie przechodzi podobną procedurę. Coraz więcej projektów ustaw rozpoczyna procedurę legislacyjną w Izbie Lordów, czasami dlatego, że jest to czysto techniczny, a nie polityczny proces, ale też z powodu dążenia do bardziej równomiernego obciążenia obu izb pracami legislacyjnymi. W izbie wyższej nie powołuje się komisji do rozpatrzenia projektu danej ustawy, ponieważ odbywa się to na forum całej izby. W Izbie Lordów istnieją większe szanse na przeprowadzenie szerokiej dyskusji w przypadku omawiania skomplikowanych merytorycznie kwestii. Kolejnym krokiem jest przekazanie projektu ustawy ponownie do Izby Gmin, gdzie trwa debata nad poprawkami wprowadzonymi do projektu przez Izbę Lordów. W przypadku rozbieżności propozycji zgłaszanych przez poszczególne izby, izba,

która uchwaliła projekt może przedkładać zmiany odrzucić, przyjąć lub negocjować. Jeżeli następują negocjacje, powołuje się komisję wspólną do rozpatrzenia rozbieżności. Projekt może być przekazywany wielokrotnie pomiędzy izbami, aż do chwili osiągnięcia kompromisu. Wyższa izba może jedynie opóźnić moment wprowadzenia ustawy, jednak nie może temu zapobiec. W latach 1949 – 2001 Izba Lordów odrzuciła trzy projekty ustaw¹¹.

Po zakończeniu tych etapów projekt jest kierowany do królowej w celu uzyskania zgody królewskiej (*Royal Assent*). Zgoda nie jest wyrażana poprzez podpisanie ustawy (brytyjski monarcha nie czyni tego już od XVI wieku), ale poprzez podpisanie albo listu upoważniającego (*Letter of Patent*) przewodniczącego Izby Gmin do oświadczenia, że królowa wydała zgodę albo specjalnego zlecenia (*Commission*) dla Królewskich Komisarzy z Izby Lordów (członków izby) nakazującego poinformowanie członków obu izb, że zgoda królewska została wydana. Od 1854 roku zgoda królewska jest wydawana tylko za pośrednictwem, a nie osobiście przez króla lub królową. W praktyce zgoda królewska jest wydawana automatycznie; ostatnia ustawa została odrzucona przez królową Annę w 1707 roku.

1.1.5. Harmonogram legislacyjny

W Wielkiej Brytanii posiedzenia Parlamentu zamykają się w rocznych sesjach od listopada do listopada. Aby wprowadzenie nowej ustawy w trakcie jednej sesji Parlamentu było możliwe, proces legislacyjny powinien rozpocząć się przed końcem maja – projekty zgłoszone później raczej nie mają szans na efektywne przejście całej procedury legislacyjnej. Propozycje, których nie udaje się rozpatrzyć w ciągu jednej sesji Parlamentu – w kolejnej muszą być od początku poddane pod obrady.

Zależnie od ustawy procedura legislacyjna w samym Parlamencie może trwać wiele miesięcy, jednakże w pilnych sytuacjach ustawa może być wprowadzona w ciągu kilku dni, a nawet kilku godzin. Poza sytuacjami wyjątkowymi, wpływ na terminy przechodzenia danej ustawy przez kolejne etapy legislacji ma jej obszerność, złożoność i kontrowersyjność; nie ma ściśle ustalonych terminów. Czas poświęcany na debaty nad poszczególnymi projektami ustaw zwyczajowo jest ustalany pomiędzy rządem i opozycją na zasadzie dobrowolnej, nieformalnej i niepisanej umowy („*usual channels*”¹²). Jednakże niekiedy opozycja oбира taktikę „przeciągania” debaty i wówczas rządowa większość w Izbie Gmin stosuje zasadę „gilotyny” (*allocation of time motions* powszechnie nazywany „*guillotine motions*”), polegającą na radykalnym zakończeniu debaty nad projektem ustawy, na którą już poświęcono pewien czas.

Zasada *allocation of time motions* pozwala kontrolować czas, który Izba Gmin ma poświęcić na rozpatrywanie danej propozycji ustawy. Ustalony bieg może przewidywać, że jeden lub więcej etapów procesu legislacyjnego musi się zakończyć w konkretnym terminie lub w trakcie określonej liczby posiedzeń (Izby i/lub Komisji). Procedura ta może przyjąć dwie formy: *programme orders* i w szczególnych przypadkach – *guillotine motions*. Zasada *programme orders* została wprowadzona stosunkowo niedawno – polega na dokładnym zaplanowaniu harmonogramu przechodzenia propozycji ustawy po drugim czytaniu w Izbie Gmin. Od sesji 2000-01 większość rządowych propozycji ustaw podlegała procedurze *programme orders*, w sesji 2000-01 tylko w przypadku jednej ustawy zastosowano zasadę „gilotyny”¹³.

Na początku 2006 r. Komitet ds. Modernizacji w Izbie Gmin (*Modernisation Committee*) opublikował dokument zawierający propozycje zmian w procesie legislacyjnym dotyczącym rządowych propozycji ustaw na etapie prac komisji, który został następnie poddany konsultacjom¹⁴.

¹¹ *Making a Law. Parliament Explained 4*, UK Parliament, March 2002.

¹² *Programming of Government Bills. Factsheet P10. Procedure Series*, House of Commons Information Office, January 2004.

¹³ *Programming of Government Bills. Factsheet P10. Procedure Series*, House of Commons Information Office, January 2004.

¹⁴ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/810/81002.htm>

Projekt przewiduje m.in. dalsze zmiany w procedurze planowania okresu poświęconego na rozpatrywanie ustaw w Izbie Gmin.

1.1.6. Badanie funkcjonowania aktów prawnych

Informacje dotyczące analizy wpływu planowanego aktu w wymiarze finansowym i ewentualnych utrudnień lub ułatwień w działaniu dla poszczególnych grup interesariuszy zostały przedstawione w punkcie 1.1.3. tego rozdziału.

Monitoring wprowadzanych aktów prawnych przewidywany jest już na etapie tworzenia danej ustawy. Zalecenia w zakresie opracowywania strategii przeglądu po wdrożeniu planowanej ustawy znajdują się w przewodnikach do sporządzenia *Oceny wpływu regulacji*. W dokumencie tym musi się znaleźć informacja jak będzie dokonywany przegląd proponowanego aktu. Propozycja przeglądu ustawy po jej wprowadzeniu jest sporządzana po przeprowadzeniu konsultacji społecznych na temat danej propozycji¹⁵. Strategia przeglądu ustawy po jej wdrożeniu powinna określać kryteria i mierniki potwierdzające osiągnięcie pomyślnych i zakładanych efektów wprowadzonego aktu prawnego. Należy również opisać jak i kiedy zostanie przeprowadzony przegląd. Często proponuje się przeprowadzenie pierwszej oceny po trzech latach od zmiany prawa, ale zależy to od regulowanego zagadnienia. Przegląd ma dać odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy cel dokonanej zmiany prawa został osiągnięty?
- Czy oddziaływanie dokonanej zmiany było takie, jak zakładano, również w odniesieniu do zakładanych kosztów i korzyści?
- Czy pojawiły się jakiegokolwiek nieprzewidziane konsekwencje, które nie były oczekiwane przez inicjatorów ustawy?
- Czy interwencja rządu w danej sprawie nadal jest potrzebna?
- Czy uzyskany poziom dostosowania (zmiany realiów w wyniku wprowadzenia przepisów ustawy) wskazuje, że wprowadzony reżim ustawy jest efektywny – czy obecnie może być mniejszy lub oparty na większym ryzyku?

Na etapie projektowania ustawy należy także określić, które jej elementy będą podlegały weryfikacji, trzeba ustalić podstawę dokonywania przeglądu – określić czy taką podstawą będą przepisy samej ustawy czy też przegląd zostanie podjęty w wyniku decyzji politycznej. Konieczne jest również zdefiniowanie kryteriów do modyfikacji lub zastąpienia ustawy w sytuacji, kiedy zakładane cele nie zostaną osiągnięte. Proponowany przegląd powinien również przewidywać zakres uproszczeń lub deregulacji oraz przeprowadzenie badania opinii interesariuszy danej ustawy, aby móc stwierdzić niepożądane konsekwencje jej działania. Jeżeli to możliwe, w planie przeglądu powinna być wskazana osoba odpowiedzialna za przeprowadzenie przeglądu działania ustawy po jej wdrożeniu.

W przypadku gdy w procesie tworzenia nowej ustawy proponowane są opcje, zaleca się rozważenie czy nie byłoby właściwe zastosowanie rozwiązania zwanego *sunset clauses*, zapewniającego przegląd legislacji, jej obowiązywanie w ustalonym okresie i automatyczne wygaśnięcie po tym terminie, chyba, że zaistnieją specyficzne warunki decydujące o dalszym obowiązywaniu aktu (lub tylko jego części). W tych przypadkach przegląd po wdrożeniu ustawy ma dać odpowiedź czy dane rozwiązanie nadal będzie obowiązywało. W Wielkiej Brytanii zaleca się stosowanie *sunset clauses* w przypadku rozwiązań prawnych odnoszących się do problemów ograniczonych w czasie lub gdy jakieś specyficzne wymagania mogą stracić na aktualności. Dotyczy to na przykład takich sytuacji, gdy proponowane rozwiązania opierają się na wskaźnikach rozwoju rynku, które mogą się zmienić zależnie od sytuacji, gdy koszty i korzyści planowanej ustawy są trudne do oszacowania, jeżeli dziedzina regulowana ustawą charakteryzuje się szybko zmieniającymi się technologiami lub gdy nowe prawo rozszerza władzę państwa czy ogranicza wolności obywatelskie, albo też gdy regulacja jest odpowiedzią na konkretny kryzys lub polityczną czy publiczną presję.

¹⁵ Schemat tworzenia *Oceny wpływu regulacji* zawiera załącznik nr 1.

Raporty dotyczące funkcjonowania aktów prawnych opracowuje Komisja ds. Lepszej Regulacji (*The Better Regulation Commission*), która powstała 1 stycznia 2006 r. i kontynuuje prace prowadzone przez *Better Regulation Task Force*. W kwietniu 2006 r. Komisja opublikowała raport pt. *Wdrożenie ustawy licencyjnej (Implementation of the Licensing Act 2003)*¹⁶. Nie istnieje jednak konsekwentny plan monitoringu wszystkich nowych aktów prawnych.

1.1.7. Przełożenie oczekiwań społeczeństwa na priorytety ustawodawcze. Włączanie partnerów społecznych w przygotowanie projektów aktów prawnych

Zwycięstwo danej partii w wyborach do Parlamentu oznacza udzielenie jej przez wyborców mandatu do wprowadzania w pierwszej kolejności zmian w prawie związanych z realizacją obietnic składanych przez tę partię w trakcie kampanii wyborczej. Dlatego zwykle po wyborach w pierwszym rządzie uchwalane są właśnie takie ustawy.

W zdecydowanej większości przypadków ustawodawca nie zasięga bezpośredniej opinii społeczeństwa w trakcie tworzenia prawa, choć jest to możliwe w ramach referendum. Co kilka lat przeprowadzane są ogólnokrajowe referenda, jednak tego typu konsultacje nie są możliwe przed każdą nową ustawą. Warto jednak zaznaczyć, że obywatele mają wiele możliwości wpływania na ustawodawstwo poprzez konsultacje społeczne.

1.1.8. Konsultacje społeczne

Zanim projekt ustawy trafi do Parlamentu przeprowadza się konsultacje społeczne. Obejmują one szeroką dyskusję publiczną z organizacjami branżowymi, organizacjami pozarządowymi i grupami nacisku, czyli ciałami reprezentującymi grupy, na które dany akt prawny będzie miał wpływ¹⁷.

Konsultacje organizowane są przez właściwe ministerstwo lub ministerstwa (Government Department) odpowiedzialne za opracowanie propozycji danej ustawy. Istotne jest, że oprócz urzędników, konsultacjami zajmuje się także minister, który jest odpowiedzialny za pilotowanie projektu ustawy w Parlamencie. Najpierw przedstawiana publicznie jest pierwsza wersja proponowanej ustawy tzw. *Zielona Księga*. Następnie, na podstawie uwag zgłoszonych przez instytucje biorące udział w konsultacjach, projekt ustawy jest publikowany w dokumencie rządowym nazywanym *Białą Księgą*, która stanowi bardziej konkretną propozycję przyszłej regulacji – dotyczy to głównie ustaw o dużym znaczeniu publicznym. Opinie na temat proponowanych rozwiązań nadsyłane przez różne instytucje i organizacje są gromadzone przez apolitycznych urzędników mogących pracować niezależnie od tego, która partia sprawuje władzę. Następnie zebrane informacje są przekazywane ministrowi (lub ministrom), który ostatecznie podejmuje decyzje w kwestii ewentualnych zmian.

W 2002 roku powstał Wspólny Komitet obu izb do prac nad propozycją ustawy o komunikacji (*Communications Act 2003*). Komitet zorganizował szerokie konsultacje społeczne on-line i był to pierwszy tego typu przypadek w historii tworzenia prawa w Wielkiej Brytanii. W ciągu 12 tygodni napłynęło ponad 300 opinii dotyczących proponowanej ustawy oraz 590 kart pocztowych¹⁸.

Proces konsultacyjny ma duże znaczenie dla każdego, kto chciałby wpłynąć na ostateczny wynik postępowania ustawodawczego. Z doświadczeń brytyjskich wynika, że o wiele efektywniejsze jest wywieranie wpływu na pewne koncepcje na etapie tworzenia projektu ustawy, niż próby wprowadzania zmian w przygotowanym już projekcie. Należy jednak wspomnieć, że nie ma formalnego obowiązku, aby każdy projekt ustawy był poddawany konsultacjom społecznym zanim trafi on do Parlamentu. W memorandum (*Memorandum to the Modernisation Select Committee*)

¹⁶ Raport jest dostępny na str.: http://www.brc.gov.uk/downloads/pdf/implementation_licencing_act.pdf.

¹⁷ Szczegółowe informacje na temat działalności grup nacisku przedstawiono w punkcie 1.1.9.

¹⁸ <http://www.communicationsact.gov.uk>.

Robina Cooka z grudnia 2001 r., rządząca Partia Pracy wyraziła intencję przeprowadzania konsultacji społecznych jak najczęściej.

W związku z istotną rolą, jaką w procesie tworzenia prawa w Wielkiej Brytanii odgrywają grupy nacisku, w listopadzie 2000 r. Premier Tony Blair ogłosił *Kodeks praktyki w zakresie konsultacji pisemnych (Code of Practice on Written Consultation)*, który po kilku latach został zweryfikowany i w styczniu 2004 r. powstała jego druga wersja pod nazwą *Kodeks praktyki w zakresie konsultacji (Code of Practice on Consultation)*¹⁹. Kodeks nie jest obowiązującym prawem, a jest zalecany do stosowania ministerstwom odpowiedzialnym za przeprowadzanie konsultacji społecznych w trakcie procedury legislacyjnej oraz ciałom publicznym i samorządom lokalnym także uczestniczącym w tej procedurze. Kodeks powinien być stosowany w połączeniu z *Kodeksem dobrych praktyk w zakresie konsultacji i ocenie polityki (Code of Good Practice in Consultations and Policy Appraisal)*²⁰ opublikowanym w 2000 r. z myślą o uregulowaniu współpracy instytucji rządowych z sektorem pozarządowym i stanowiącym instrukcje dla organizacji tego sektora, jak skutecznie brać udział w konsultacjach społecznych.

Ministerstwa mają dowolność wyboru sposobu prowadzenia formalnych konsultacji pisemnych – czyli bez stosowania kodeksu – tylko w przypadku, gdy regulowane zagadnienie jest bardzo wąskie i grono instytucji, mogących opiniować proponowane rozwiązania również jest ograniczone – są one automatycznie włączane w procedury legislacyjne. Ministerstwa powinny jednak stosować postanowienia kodeksu na tyle na ile jest to możliwe i mimo wszystko zapewnić społeczeństwu dostęp do informacji o proponowanych zmianach, na przykład poprzez składanie oświadczeń dla prasy lub zamieszczanie informacji na stronach internetowych danego ministerstwa.

Kodeks praktyki w zakresie konsultacji zawiera sześć podstawowych kryteriów, które powinny być spełnione podczas konsultacji społecznych:

1. Konsultuj w jak najszerszym gronie w trakcie procedury, zapewnij co najmniej 12 tygodni na przygotowanie opinii na piśmie; konsultacje przeprowadź co najmniej jeden raz w trakcie prac legislacyjnych.
2. Bądź świadomy, czego twoje propozycje dotyczą, na kogo mogą mieć wpływ, jakie pytania powinny być zadane i jaki czas powinien być przeznaczony na odpowiedzi.
3. Zapewnij, aby prowadzone konsultacje były jasne, zwięzłe i szeroko dostępne.
4. Zadbaj o informację zwrotną dla uczestników konsultacji dotyczącą wpływu przeprowadzonych konsultacji na politykę.
5. Monitoruj efektywność przeprowadzonych konsultacji, włącznie ze zleceniem tego zadania specjalnie desygnowanej osobie.
6. Zapewnij, aby prowadzone konsultacje opierały się na najlepszych praktykach, także w zakresie procedury oceny wpływu regulacji, jeśli jest wymagana.

Opinie zgłoszone podczas konsultacji są zbierane i służą do weryfikowania pierwszej wersji zarówno samego projektu ustawy, jak i dokumentacji związanej z analizą wprowadzenia danej propozycji w życie, czyli *Oceny wpływu regulacji*²¹.

1.1.9. Grupy nacisku i metody ich działania

W ciągu ostatnich lat coraz większą rolę w polityce brytyjskiej, a także w tworzeniu prawa odgrywają tzw. grupy nacisku (*Pressure Groups*) – organizacje, których celem jest wpływanie na rząd i Parlament, na osoby podejmujące decyzje podczas procesu legislacyjnego. Celem grup nacisku nie jest zdobycie władzy. Często grupy rywalizują z sobą, próbując zdobyć przewagę w swoich wysiłkach w danej kwestii, czasami – współpracują dla osiągnięcia wspólnego celu.

¹⁹ Kodeks jest dostępny pod adresem: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/code/index.asp>

²⁰ Kodeks jest dostępny pod adresem:

http://www.thecompact.org.uk/module_images/Consultation%20%20apprai.pdf

²¹ Szczegółowe informacje na temat tej procedury zostały omówione w punkcie 1.1.3. tego rozdziału.

Określenie „grupa nacisku” może być nieco mylące, ponieważ odnosi się ono zarówno do takich organizacji jak Konfederacja Przemysłu Brytyjskiego (*Confederation of British Industry*) reprezentująca 150.000 przedsiębiorstw, jak i do lokalnej organizacji, np. CLARA (*Central Area Leamington Residents' Association*), która skupia około 300 rodzin działających na rzecz utrzymania i rozwoju uzdrowiska Leamington. Grupą nacisku może być także tak radykalna organizacja jak Front Wolności Zwierząt (*Animal Liberation Front*) działający nielegalnymi metodami, łącznie z użyciem bomb oraz Instytut Badań Polityki Publicznej (*Institute for Public Policy Research*) mający regularne kontakty z członkami rządu.

W działalność grup nacisku angażuje się coraz więcej osób pragnących wpływać na decyzje ustawodawcze w sposób inny niż tradycyjny – nie poprzez związanie się z daną partią polityczną, ale poprzez pracę w grupie skoncentrowanej na rozwiązaniu konkretnego zagadnienia i zabiegającej o konkretne rozwiązania prawne.

Podczas gdy liczba członków partii politycznych w Wielkiej Brytanii spada, liczba grup nacisku – rośnie. Obecnie aktywnych jest bardzo wiele różnych grup, prowadzących kampanie na rzecz zagadnień związanych z edukacją, środowiskiem naturalnym, równością dla mniejszości etnicznych, zdrowiem, mieszkalnictwem, obszarami wiejskimi, prawami człowieka i zwierząt. Niektóre grupy nacisku po prostu organizują radykalne protesty, inne starają się działać w bardziej tradycyjny sposób, na przykład poprzez zachęcanie obywateli do pisania petycji do swoich parlamentarzystów i rządu²². Grupy nacisku zwane są także grupami interesów (*interest groups*), grupami lobbingowymi (*lobby groups*) albo grupami protestującymi (*protest groups*).

Dzięki grupom nacisku obywatele mają możliwość czynnego uczestniczenia w polityce w okresie pomiędzy wyborami, zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym, a co za tym idzie – są w stanie przeforsować zmiany w prawie na wspomnianych poziomach. Grupy skupiają specjalistów, zapewniając w ten sposób decydom dostęp do cennej wiedzy oraz informacji. Np. MENCAP i MIND – organizacje działające na rzecz osób niepełnosprawnych umysłowo, często są prośzone przez rząd o opiniowanie różnych rozwiązań – w zamian mogą liczyć na wsparcie finansowe ze strony rządu.

Grupy nacisku korzystają z szerokiego wachlarza metod wpływania na prawo. Po pierwsze, mogą informować osoby zaangażowane w proces legislacyjny o preferencjach reprezentowanych osób. Po drugie, mogą zapewnić wsparcie finansowe i poświęcić czas na pomoc w trakcie kampanii wyborczej. Po trzecie, członkowie grupy mogą być zagrożeniem dla władzy jako grupa głosująca i w tym sensie mogą sprzyjać decydom, którzy są skłonni spełniać ich preferencje. Po czwarte, grupa może wpływać na przyspieszenie legislacji poprzez tworzenie projektów ustaw i pomoc instytucjom odpowiedzialnym za dany akt prawny. Ponadto grupy mogą próbować wpływać na osoby podejmujące decyzje w danym procesie legislacyjnym. Istnieje kilka rodzajów grup nacisku: branżowe, promocyjne, wewnętrzne i zewnętrzne.

Grupy branżowe (*Sectional pressure groups*) reprezentują wspólne interesy jednej branży lub grupy społecznej. Są to np. związki zawodowe, organizacje pracodawców i organizacje branżowe. Członkostwo w grupach branżowych zwykle jest zastrzeżone dla prawników, nauczycieli itd. Jeśli grupa zabiega o interesy wszystkich w danej branży, stara się przyciągnąć jak najwięcej uprawnionych członków.

Grupy promocyjne (*Promotional pressure groups* lub *Cause groups*) działają z określonych powodów. Celem ich działania nie są konkretne korzyści zawodowe lub ekonomiczne dla członków grupy ale promowanie konkretnej sprawy. Przykładami takich grup są np. Greenpeace i Kampania na rzecz Rozbrojenia Nuklearnego. Liczebność promocyjnych grup nacisku nie decyduje o ich skuteczności, czasami grupy liczące setki tysięcy członków nie są w stanie spowodować zmiany

²² <http://www.parliament.uk> oraz http://www.historylearningsite.co.uk/pressure_groups.htm.

prawa, podczas gdy grupom liczącym dużo mniej członków udaje się wpłynąć na ustawodawstwo. Celem niektórych grup promocyjnych jest zmiana postrzegania konkretnego zagadnienia lub polityki przez społeczeństwo.

W zależności od statutu i metod działania grupy nacisku można podzielić na wewnętrzne (*Insider pressure groups*) i zewnętrzne (*Outsider pressure groups*)²³. Grupy zwane wewnętrznymi mają bardzo dobre kontakty z decydentami i są często zapraszane do konsultacji proponowanych przez rząd rozwiązań prawnych. Zarówno rząd centralny, jak i samorządy lokalne uznają tego typu grupy za prawowite, dlatego ich przedstawiciele są dopuszczani do kontaktów z decydentami, na przykład podczas regularnych spotkań z ministrami lub urzędnikami albo poprzez włączenie takiej grupy do kręgu instytucji opiniujących nowe rządowe propozycje ustaw. Grupy wewnętrzne zwykle są bardzo wpływowe i dotyczy to w większym stopniu grup branżowych niż promocyjnych, zależy im na zaufaniu ze strony decydentów, dlatego zazwyczaj nie atakują publicznie ministrów. Wśród grup wewnętrznych są instytucje należące do aparatu państwowego (na przykład Kościół Anglii i siły policyjne), włączane do konsultacji zawsze, kiedy chodzi o zagadnienia dotyczące ich działalności oraz organizacje niezależne (związki zawodowe, organizacje dobroczynne i grupy nacisku powstające w związku z konkretnymi konsultacjami na prośbę rządu), które nie zawsze są zapraszane do konsultacji związanych z nowymi propozycjami rządowymi. Organizacje niezależne zaliczane do wewnętrznych grup nacisku, które uczestniczą w konsultacjach, zmieniają się zależnie od aktualnego rządu.

W przeciwieństwie do wewnętrznych grup nacisku, grupy zewnętrzne bardzo często pozostają w ideologicznej opozycji do partii rządzącej i nie mogą liczyć na żadne względy decydentów podczas procesu tworzenia prawa. Grupy te stosują dość często radykalne i hałaśliwe metody oddziaływania, ale w praktyce mają mniejsze szanse wpływania na kierunki poszczególnych polityk. Grupy zewnętrzne stosują bardzo różne strategie realizacji celów swoich członków – czasami czekają aż zmieni się klimat dla pożądaných przez nich zmian, np. zmieni się rząd i wówczas uzyskują status grupy wewnętrznej, ponieważ często współpracują z opozycją parlamentarną. Status grupy zewnętrznej mają także zwykle nowe grupy z małym doświadczeniem, niewielkimi zasobami i niską zdolnością do opracowywania ekspertyz. Wśród grup zewnętrznych są również i takie grupy, które nie starają się uzyskać statusu grupy wewnętrznej, ponieważ ze względów ideologicznych ich członkowie nie szukają kontaktów z decydentami.

Grupy nacisku mogą prowadzić swoje działania składając petycje – prośby złożone formalnie na piśmie przez jedną bądź więcej osób do monarchy, rządu lub Parlamentu²⁴. Petycja, aby została przyjęta do rozpatrzenia, musi być przygotowana według ściśle określonych zasad, które zostały zawarte w *Resolutions and Standing Orders* Izby Gmin²⁵. Jedynie członkowie Izby Gmin mogą formalnie prezentować petycję w izbie, nie oznacza to jednak ich poparcia dla przedstawianej sprawy. Czas na formalne prezentacje petycji i sposób prezentacji jest ściśle określony. Możliwe jest także zgłaszanie petycji kiedykolwiek poprzez wrzucenie podpisanego przez zgłaszającego posta dokumentu do zielonej torby zawieszanej na krześle Spikera. W latach osiemdziesiątych liczba zgłaszanych petycji znacznie wzrosła w porównaniu z wcześniejszym okresem, w trakcie sesji 2002-03 zgłoszono 220 petycji do Izby Gmin, a w następnej sesji – 128²⁶.

1.1.10. Zapewnienie przejrzystości. Metody przeciwdziałania korupcji

W Wielkiej Brytanii dostęp do informacji gwarantuje obywatelom ustawa o wolności informacji (*Freedom of Information Act 2000*) obowiązująca w obecnym brzmieniu od 1 stycznia

²³ Klasyfikacji dokonał Wyn Grant, zob. Allan P., *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, 1989.

²⁴ Zob.: *Public Petitions*, Factsheet P7, Procedure Series, House of Commons, January 2005. Publikacja jest dostępna na str.: <http://www.parliament.uk/documents/upload/p07.pdf>.

²⁵ Zasady uaktualnione w styczniu 2005 r. są opisane w przewodniku dostępnym na str.: http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/publicpetitions.cfm

²⁶ *Public Petitions*, Factsheet P7, Procedure Series, House of Commons, January 2005.

2005 r., która stanowi modyfikację dwóch wcześniejszych aktów prawnych – *Data Protection Act 1998* oraz *Public Records Act 1958*. Zgodnie z ustawą o wolności informacji każdy obywatel może zażądać informacji od instytucji publicznych i ma prawo wiedzieć czy dana instytucja publiczna posiada informacje, których się domaga, jeśli tak – ma prawo otrzymać te informacje.

Brytyjski system parlamentarny charakteryzuje się dużą otwartością. Jest to rezultat długoletniej tradycji demokracji i przejrzystości procesu legislacyjnego. Posiedzenia plenarne obu izb Parlamentu są otwarte i tylko w przypadku, kiedy przedmiotem obrad są sprawy dotyczące bezpieczeństwa narodowego, mogą się odbywać przy drzwiach zamkniętych.

Specjalni korespondenci ważniejszych gazet stale są obecni w Parlamencie. Do ich zadań należy nawiązywanie kontaktów w celu zdobycia informacji na temat prowadzonych prac legislacyjnych. Obrady obu izb są transmitowane w telewizji i radiu. Zapisy video przygotowywane przez niezależną firmę dla Sekcji Transmisji Telewizyjnych Izby Gmin są udostępniane innym licencjonowanym stacjom telewizyjnym.

Ponadto w posiedzeniach stałych oraz specjalnych komisji mogą uczestniczyć obserwatorzy. Chociaż komisja może zarządzić obrady przy drzwiach zamkniętych, w praktyce zdarza się to rzadko. W przypadku zagadnień szczególnie interesujących i aktualnych, dziennikarze zajmują miejsca obserwatorów, a posiedzenia komisji są relacjonowane w prasie. Sprawozdania przygotowywane przez komisje są dostępne w Królewskim Domu Wydawniczym.

Poza tym obie izby posiadają biura informacyjne, udzielające odpowiedzi na listy kierowane przez obywateli oraz publikujące informacje dotyczące Parlamentu. W Królewskim Domu Wydawniczym można nabyć m.in. druki projektów i przyjętych ustaw oraz stenogramy z posiedzeń obu izb, które w swoich bibliotekach również gromadzą wszystkie projekty ustaw omawianych w Parlamencie oraz opracowywane oceny wpływu regulacji, publikowane także na stronach internetowych poszczególnych ministerstw odpowiedzialnych za prace nad projektami ustaw.

1.1.11. Regulacje w zakresie powiązań członków Parlamentu z biznesem. Ujawnianie interesów

W brytyjskiej praktyce parlamentarnej przez długi okres nie ograniczono prawa parlamentarzystów do posiadania interesów i prowadzenia płatnej działalności zawodowej poza Parlamentem. Jeszcze w latach 60-tych posiedzenia Parlamentu odbywały się najczęściej późnym wieczorem i w nocy, a więc “po godzinach pracy”. W Wielkiej Brytanii przeważa pogląd, że członkami Parlamentu nie powinni być tylko zawodowi politycy oderwani od praktycznego życia, dlatego właściwe rozstrzygnięcie ewentualnych konfliktów wynikających z łączenia funkcji publicznej oraz interesów prywatnych pozostawiano zdrowemu rozsądkowi i poczuciu odpowiedzialności indywidualnych deputowanych. Co więcej uważano, że wprowadzanie zakazów i nakazów niepotrzebnie wszystkim utrudni życie, nie eliminując jednocześnie jednostkowych przypadków osobistej nieuczciwości.

Dopiero po II wojnie światowej stosunki posłów z różnymi organizacjami oraz instytucjami, ich interesy pozaparlamentarne, zwłaszcza w aspekcie finansowym, stały się przedmiotem szczególnej uwagi. Uregulowanie tych kwestii trwało wiele lat, a inspiracją były kolejne afery z udziałem parlamentarzystów²⁷. M.in. w listopadzie 1995 r. Izba Gmin przyjęła szereg uchwał nowelizujących normy dotyczące pozaparlamentarnej działalności deputowanych i powołała nowe organy nadzorujące ich przestrzeganie. Najistotniejsze zmiany wprowadzone przez te uchwały to wyraźnie sformułowany zakaz odpłatnego reprezentowania zewnętrznych grup interesów i obowiązek ujawniania poziomu dochodów czerpanych z dodatkowej działalności w roli doradcy ds. parlamentarnych według wskazanych przedziałów wielkości.

²⁷ Więcej informacji na ten temat w publikacji: Bąk M., Kulawczuk P., red., *Kultura polityczna polskiej demokracji*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, wrzesień 1998.

Obowiązek zgłaszania osobistych interesów powiązanych z przedmiotem rozpatrywanej sprawy należy do najstarszych zasad brytyjskiej etyki parlamentarnej. Zwyczaj ten ujęto formalnie w uchwale Izby, czyli zyskał on rangę zasady regulaminowej. Jednak część parlamentarzystów wychodziła z założenia, że zarejestrowanie interesów zwalnia ich z obowiązku zgłaszania interesów w trakcie posiedzeń i debat. Według instrukcji *Zasady rejestracji i zgłaszania interesów finansowych* wydanej przez rejestratora, o ile w rejestrze uwzględnia się interesy bieżące lub korzyści uzyskane z nieodległej przeszłości, o tyle obowiązek zgłaszania interesów odnosi się również do potencjalnych korzyści, jakich deputowany może się spodziewać w przyszłości.

Deputowany jest zobowiązany do zgłoszenia swoich interesów, jeżeli są one „w sposób istotny związane z przedmiotem rozpatrywanej sprawy”. Kryterium powiązania interesu z rozpatrywaną sprawą „w sposób istotny” polega na ustaleniu czy może być on postrzegany przez innych jako czynnik wpływający na takie, a nie inne wystąpienie deputowanego, zajęcie stanowiska w rozmowie z ministrem lub sformułowanie pytania poselskiego. Deputowani praktykujący w takich dziedzinach, jak bankowość, medycyna lub prawo powinni to zgłaszać za każdym razem, kiedy interesy finansowe tych grup są w sposób oczywisty i bezpośredni powiązane z rozpatrywaną sprawą. Te same reguły zgłaszania interesów dotyczą posłów sponsorowanych przez związki zawodowe. Ponadto członek komisji resortowej, a zwłaszcza jej przewodniczący, powinien wyłączyć się z postępowania komisji, jeżeli posiada interesy bezpośrednio powiązane z rozpatrywaną przez komisję sprawą lub z prowadzonym dochodzeniem²⁸.

1.1.12. Kodeks postępowania parlamentarzystów

Brytyjskich parlamentarzystów obowiązuje *Kodeks postępowania i Przewodnik do zasad dotyczących postępowania członków Parlamentu (The Code of Conduct oraz The Guide to the Rules relating to the conduct of Members)*²⁹. Kodeks został zatwierdzony przez Izbę Gmin 13.07.2005 r., a przewodnik powstał w 2002 r. Sam kodeks nie jest obszernym dokumentem – obok celu opracowania kodeksu, jego zakresu oraz publicznych zobowiązań członków Parlamentu, kodeks zawiera siedem zasad generalnych oraz dalszych osiem zasad postępowania, punkt mówiący o rejestracji i deklaracji interesów, a także punkt dotyczący zobowiązań wobec Parlamentarnego Komisarza ds. Standardów i Komisji ds. Standardów i Przywilejów. Znacznie szerszy jest przewodnik dołączony do kodeksu zawierający szczegółowe zasady postępowania parlamentarzystów w zakresie:

- rejestracji interesów parlamentarzystów,
- deklaracji interesów parlamentarzystów,
- lobbingu,
- procedur w sprawie skarg.

Rejestr Interesów Poselskich, który jest tworzony zaraz po wyborach, nie zmienił się w zasadzie od jego pierwszej wersji z 1975 r. Oprócz zmian kosmetycznych w formularzu, rozwijano instrukcje i objaśnienia dotyczące właściwego wypełniania. Obecnie formularz zawiera dziesięć pozycji:

1. Funkcje kierownicze (dyrektorskie) w przedsiębiorstwach publicznych i prywatnych – należy podać nazwę spółki oraz krótką charakterystykę jej działalności.
2. Odpłatne zatrudnienie, prowadzenie biura, wykonywanie zawodu, itp. – należy szczegółowo opisać prowadzoną działalność.
3. Klienci – nazwiska osób i nazwy firm, na rzecz których deputowany osobiście świadczy usługi, jeżeli charakter tych usług jest związany w jakikolwiek sposób z parlamentarną pozycją

²⁸ Szczegóły *Zasady regulującej działanie w cudzym interesie* można znaleźć w pracy: D. Łukasz, *Etyka parlamentarna*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, marzec 1997.

²⁹ *The Code of Conduct together with the Guide to the Rules relating to the conduct of Members*, House of Commons, 21.07.2005. Kodeks jest dostępny pod adresem: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code.pdf>

deputowanego. Pozycja ta dotyczy kontraktów i umów o pracę w charakterze konsultanta ds. parlamentarnych.

4. Sponsorowanie – a) darowizny otrzymane w okresie kandydowania w wyborach, albo już po wybraniu na członka Parlamentu oraz b) wszystkie inne świadczenia pieniężne lub materialne wsparcie w okresie sprawowania mandatu – o wartości wyższej niż 1.000 funtów z jednego źródła, a także o charakterze jednorazowym, jak i ciągłym, jeżeli darowizna przekracza wartość 200 funtów w ciągu roku kalendarzowego.
5. Podarunki, świadczenia i gościnność (Wielka Brytania) – podarunki o wartości wyższej niż 1% aktualnego wynagrodzenia parlamentarzysty otrzymane od spółki, organizacji lub osoby, jeżeli było to w jakikolwiek sposób związane z członkostwem w Izbie Gmin.
6. Wyjazdy zagraniczne – poza pewnymi specyficznymi wyjątkami, należy umieścić w rejestrze, gdy koszty wyjazdu nie są w całości pokryte osobiście przez posła lub ze środków publicznych.
7. Zagraniczne świadczenia i podarunki – rejestrowane na tych samych zasadach co podarunki i świadczenia otrzymywane w kraju.
8. Grunty i nieruchomości – grunty i nieruchomości inne niż dom użytkowany wyłącznie do celów mieszkalnych przez posła lub jego współmałżonka, o znacznej wartości lub przynoszące znaczny dochód. Należy określić charakter nieruchomości oraz jej lokalizację.
9. Posiadane akcje (udziały) – dotyczy posiadanych przez parlamentarzystę (lub posiadanych wspólnie z małżonkiem lub nieletnimi dziećmi) akcji (udziałów) spółek publicznych i prywatnych oraz innych jednostek, których wartość nominalna: a) przekracza 15% wyemitowanych przez daną spółkę akcji lub b) wynosi 15% lub mniej wyemitowanych przez daną spółkę akcji, lecz jest wyższa niż aktualna pensja parlamentarna. Należy podać nazwy spółek, określić charakter ich działalności oraz podać czy udziały należą do kategorii a) czy b).
10. Inne interesy – wszelkie inne interesy nie ujęte w poprzednich pozycjach, o ile mogą one wpływać na działalność posła w Parlamencie, nawet jeżeli nie wiąże się to z korzyściami finansowymi.

Dodatkowo do formularza deputowani muszą dołączać pełne teksty umów o pracę w charakterze konsultanta ds. parlamentarnych. W umowie trzeba podawać wysokość wynagrodzenia w przedziałach (rocznie): do 5.000 funtów, od 5.001 do 10.000, od 10.001 do 15.000, itd. W listopadzie 1995 r. przyjęto uchwałę o zakazie odpłatnego reprezentowania cudzych interesów w Parlamencie i deputowani zostali zobligowani do wycofania się z takich umów w terminie do 31.03.1996 r.

Uchwała nie zabrania deputowanym posiadania interesów finansowych poza Parlamentem, stanowiących wynagrodzenie za pełnienie funkcji dyrektora, konsultanta, doradcy lub innej bez względu na to, czy jest to związane z faktem zasiadania przez niego w Izbie czy nie. Uchwała nie zabrania także, by deputowany był wspierany przez związek zawodowy lub inną organizację, jak również posiadał dowolny interes podlegający obowiązkowi rejestracji lub był goszczony w trakcie wykonywania obowiązków parlamentarzysty na terenie Zjednoczonego Królestwa lub poza jego granicami. Uchwała natomiast stanowi, że deputowany nie może zawierać umowy ograniczającej jego całkowitą niezależność w Parlamencie poprzez działania przynoszące korzyści finansowe podmiotom pozaparlamentarnym. Na mocy przepisów uchwały instytucja lub osoba z zewnątrz nie może wykorzystywać umowy zawartej z członkiem Parlamentu jako instrumentu nacisku na parlamentarzystów lub karanja ich za określone działania w Izbie.

Rejestr jest publikowany zaraz po rozpoczęciu nowej kadencji Parlamentu, a następnie raz w roku – jest dostępny w sprzedaży podobnie jak inne publikacje parlamentarne. Deputowani mają obowiązek w ciągu czterech tygodni od momentu zaistnienia zmian zgłaszać je na ręce Parlamentarznego Komisarza ds. Etyki. Członkowie Izby Gmin pełniący funkcje ministerialne zobowiązani są do rejestrowania interesów w rejestrze parlamentarnym i podlegają dodatkowym ograniczeniom. Obowiązki ministrów w tym zakresie określone są w *Wytocznych dla ministrów w sprawach procedury*, które są pewnego rodzaju regulaminem organizacyjnym rządu³⁰.

³⁰ Dokument ten nie ma określonej rangi prawnej, stanowi luźny zbiór zasad określających różne aspekty pracy gabinetu, zmieniany czasami przez kolejnych premierów. Reguły dotyczące rozwiązywania potencjalnych konfliktów interesów przez ministrów zostały sformułowane przez premiera H. Asquitha w 1913 r. w

Zakaz pobierania przez posłów wynagrodzenia za czynności podejmowane w trakcie postępowania parlamentarnego ma swoją tradycję w Parlamencie brytyjskim. Po raz pierwszy zasada ta pojawiła się w uchwale Izby Gmin z 6 listopada 1666 r. Równolegle utrzymał się zwyczaj składania przez posłów ustnych oświadczeń przed zabraniem głosu w debacie, a także przed głosowaniem, jeżeli mieli oni lub mogą mieć w przyszłości bezpośrednie korzyści materialne związane z rozpatrywaną sprawą. Od 1811 r., zgodnie z orzeczeniem Spikera Izby Gmin, w takich sytuacjach zainteresowani posłowie powstrzymywali się od udziału w głosowaniu. Przyjęcie łapówki, honorarium, wynagrodzenia, nagrody, rekompensaty lub innej korzyści materialnej w związku z: postępowaniem w Izbie, popieraniem projektów lub opowiadaniem się przeciwko nim, składaniem wniosków do rozpatrzenia przez Izbę lub komisje może być uznane za naruszenie przywileju wolności wypowiedzi i obrazę Parlamentu i podlega sankcjom dyscyplinarnym.

Parlament brytyjski posiada przywileje definiowane jako *suma praw szczególnych* niezbędnych do właściwego funkcjonowania Parlamentu. Te dyscyplinarne uprawnienia, podobnie jak większa część prawa parlamentarnego, ukształtowały się na podstawie zwyczaju i precedensów. Sprawy objęte przywilejem Parlamentu wyłączone są spod kompetencji sądów. Podstawowym przywilejem jest swoboda wypowiedzi w Parlamencie. Każde działanie naruszające tę zasadę może być uznane za obrazę Parlamentu. Także wszelkie działanie lub zaniechanie działania, utrudniające lub uniemożliwiające właściwe funkcjonowanie Izby lub pełnienie mandatu posła mogą być uznane za obrazę Parlamentu. Parlamentowi przysługuje wyłączne prawo do oceny i karania posłów, a także osób postronnych za naruszenia, jakich dopuszczają się w związku z postępowaniem w Parlamencie.

Izba może zastosować następujące kary:

- upomnienie i naganę,
- tymczasowe zawieszenie z ewentualną utratą wynagrodzenia za okres zawieszenia,
- wykluczenie z Izby,
- karę pozbawienia wolności.

Należy podkreślić, że Izba ze swych uprawnień korzysta bardzo wstrzeźliwie. W przypadku, gdy naruszenie przywileju parlamentarnego stanowi jednocześnie przestępstwo lub wykroczenie w świetle prawa, Izba może zwrócić się do prokuratora generalnego o wszczęcie postępowania. Przekazanie sprawy do rozpatrzenia sądowi przez Izbę może być zastosowane zamiast postępowania dyscyplinarnego w Parlamencie lub łącznie z karą dyscyplinarną.

przemówieniu w Izbie Gmin. W 1952 r. zostały usystematyzowane przez W. Churchila i od tej pory stanowią część *Wytycznych*, które do 1992 r. były dokumentem poufnym, por.: D. Łukasz, *Etyka parlamentarna*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, marzec 1997.

1.2. Procedury legislacyjne w Republice Irlandii

Mieczysław Bąk

Prawo w Republice Irlandii opiera się na Konstytucji z 1937 roku, a także na prawach uchwalonych przez Parlament (Oireachtas), jak również aktach niższego rzędu, najczęściej wprowadzanych przez poszczególne ministerstwa, na mocy władzy przyznanej im przez prawa uchwalone przez Parlament. W systemie prawnym Irlandii źródłem prawa jest również orzecznictwo sądowe, a także część praw obowiązujących przed odzyskaniem niepodległości, opartych na prawie zwyczajowym. Akty pochodzące z okresu przed odzyskaniem niepodległości, mające swoje źródła w prawie brytyjskim lub angielskim obowiązują, o ile nie są sprzeczne z Konstytucją. Prawa te zostały wprowadzone do systemu prawnego przez artykuł 50 Konstytucji Republiki Irlandzkiej. Źródłem prawa jest również ustawodawstwo Unii Europejskiej.

Za uchwalanie aktów prawnych odpowiada izba niższa Parlamentu (Dail Eireann) licząca 166 osób. Izba wyższa (Seanad Eireann), licząca 60 osób, nominowanych częściowo przez premiera, absolwentów czołowych uczelni oraz ugrupowania zawodowe, może wprowadzać poprawki do aktów przyjętych w izbie niższej, które mogą być przyjęte lub odrzucone przez Dail Eireann. Akty, które przejdą przez obydwie izby Parlamentu powinny zostać podpisane przez prezydenta. Prezydent, na wniosek izby niższej, po konsultacji z rządem, może również skrócić termin, w jakim Seanad Eireann proceduje nad ustawą. Dzięki temu ustawy o priorytetowym znaczeniu dla rządu mogą szybciej przejść całą ścieżkę legislacyjną. Prezydent ma 5-7 dni na podpisanie ustawy. Jeżeli ma wątpliwości, czy ustawa jest zgodna z Konstytucją, powinien w ciągu 7 dni skierować ją do Sądu Najwyższego. Jeżeli sąd rozstrzygnie, że ustawa jest niekonstytucyjna, prezydent nie może jej podpisać. W pozostałych przypadkach jest zobowiązany do złożenia podpisu.

Dail Eireann pracuje pod kierunkiem przewodniczącego (Ceann Comhairle) i wiceprzewodniczącego (Leas Ceann Comhairle) wybieranych przez izbę. Przewodniczący nominuje prezydium izby (panel), złożony z co najmniej 5 członków izby, którzy mogą zastępować przewodniczącego w pracach izby. Senat pracuje pod kierunkiem przewodniczącego (Cathaoirleach). Senatorowie mogą być jednocześnie ministrami w rządzie, jednak liczba senatorów-ministrów jest ograniczona do 2. Obydwie izby mogą tworzyć wspólne komitety.

1.2.1. Harmonogram legislacyjny. Przełożenie oczekiwań partnerów społecznych na priorytety ustawodawcze

Najwięcej aktów prawnych jest przygotowywanych przez rząd. Przygotowanie projektów ustaw odbywa się zgodnie z programem legislacyjnym, za którego wdrażanie odpowiada Rządowy Komitet Legislacyjny, w skład którego wchodzi m.in. premier, wicepremier, przewodniczący Senatu, przedstawiciele ministerstw. Komitet jest zobowiązany do monitorowania działań legislacyjnych i ustalanie priorytetów legislacyjnych, jak również do analizowania, czy w procesie legislacyjnym nie pojawią się przeszkody, uniemożliwiające realizację programu. Przed każdą sesją izby niższej Parlamentu Komitet przygotowuje informacje dla prasy o priorytetach legislacyjnych rządu, dotyczących danej sesji. Przed opublikowaniem, informacja ta jest przekazana do wszystkich ministerstw, które mogą wskazać swoje priorytety, zanim zostanie ona oficjalnie przyjęta i przekazana do mediów³¹. Program legislacyjny wymaga również konsultacji z partnerami społecznymi. Ministerstwa, a także grupy robocze zajmujące się rewizją aktualnych polityk i opracowywaniem nowych, zwracają się do organizacji i stowarzyszeń z prośbą o dostarczenie rekomendacji. Również Komisja do Spraw Reformy Prawa, omówiona w punkcie 1.2.4., przygotowuje raporty na temat poszczególnych obszarów prawa i zachęca partnerów społecznych do przesyłania własnych propozycji dotyczących zmian w legislacji. Organizuje też seminaria, które umożliwiają zebranie opinii głównych interesariuszy.

³¹ <http://www.attorneygeneral.ie./pco>

Izba niższa Parlamentu Republiki Irlandii ma wyznaczone dni, w których odbywają się posiedzenia. Sesje zaczynają się w każdy wtorek o 14:30 i są kontynuowane w środy i czwartki o 10:30. Kończą się o 20:30 we wtorek i środę oraz o 16:45 w czwartek. Porządek każdej sesji jest podzielony na pytania i interpelacje, wnioski rządowe oraz wnioski członków izby. Członkowie izby powinni na piśmie przedstawić sprawy, które chcą dyskutować w czasie posiedzenia. Spośród zgłoszonych spraw przewodniczący wybiera cztery do krótkiej prezentacji, informując jednocześnie izbę o wszystkich propozycjach. Na posiedzeniu parlamentarzyści mają 5 minut na prezentację zagadnienia i na przekonanie członków izby do wagi danego problemu. Do tych propozycji mogą ustosunkować się członkowie rządu, również w formie krótkich, maksymalnie pięciominutowych wypowiedzi³². Szczegółowe uregulowania w zakresie czasu wystąpień, a także możliwość selekcji wystąpień przez przewodniczącego, pozwala sprawnie prowadzić obrady i skupić się na sprawach najbardziej istotnych. Ogranicza to możliwość prowadzenia działań utrudniających obrady (np. przedłużanie czasu wystąpień) ze strony poszczególnych posłów.

Posiedzenia odbywają się według przygotowanego i wydrukowanego porządku dnia. Jeżeli dyskutowane są przedłożenia rządowe ich kolejność jest ustalana przez premiera. Zanim rozpocznie się zasadnicza dyskusja przewodniczący izby może, według uznania, pozwolić na krótkie wyrażenie stanowiska przez liderów partii opozycyjnych, a także na wypowiedź przedstawiciela rządu.. Wszystkie wnioski, które mają się znaleźć w porządku dnia, powinny być przedstawione w formie pisemnej sekretarzowi izby co najmniej cztery dni wcześniej. Ewentualne interpelacje do członków rządu mogą być zgłaszane 3 dni wcześniej.

1.2.2. Sposób przygotowywania projektów aktów prawnych. Zapewnienie wysokiej jakości nowych ustaw

Projekty aktów prawnych przygotowywane przez rząd powinny być zgodne z zaakceptowanymi zasadami polityki. Jeżeli planowany akt prawny ma dotyczyć obszaru, w którym nie ma jeszcze przyjętych zasad polityki lub wymaga odstąpienia od przyjętej polityki, powinien być najpierw przedstawiony w formie memorandum, do zaakceptowania przez rząd. Po uzyskaniu decyzji i przyjęciu ogólnych zasad, ministerstwo, które proponuje dany akt prawny, może przystąpić do opracowania ogólnego schematu proponowanej legislacji w podziale na paragrafy, z ewentualnymi wyjaśnieniami, co znajdzie się w poszczególnych paragrafach, jeżeli same tytuły tego nie wyjaśniają. W przypadku uregulowań dotyczących praw podstawowych, schemat ogólny powinien zostać przekonsultowany z Biurem Prokuratora Generalnego Irlandii (Attorney General)³³.

Sporządzony przez ministerstwo ogólny schemat aktu prawnego jest następnie przesyłany do Ministerstwa Finansów, jak również do pozostałych resortów, które mogą być zainteresowane obszarem objętym proponowaną legislacją. Ministerstwa mają 15 dni roboczych na przedstawienie swoich ocen i sugestii. W przypadku pojawienia się odmiennych opinii jednego z ministerstw powiadamiana jest kancelaria premiera i następnie premier podejmuje decyzję w zakresie dalszych losów projektu. Konsultowanie założeń i głównych paragrafów nowej ustawy ma celu uniknięcie kosztów przygotowania projektów aktów prawnych, które zostaną odrzucone już na etapie uzgodnień w ramach rządu. Ministerstwo inicjujące daną legislację przygotowuje również instrukcję dla prawnika, który będzie bezpośrednio zajmował się danym projektem. Ministerstwo może również wystąpić o priorytetowe traktowanie danego projektu. W takim przypadku niezbędne jest uzasadnienie, jak również wskazanie miejsca danej legislacji w programie legislacyjnym³⁴. Jeżeli po tych uzgodnieniach generalna konstrukcja ustawy jest zaakceptowana, ministerstwo, które wystąpiło z inicjatywą przygotowywania projektu, zwraca się do Prokuratora Generalnego z prośbą o przygotowanie projektu aktu prawnego.

³² *Dail Eireann Standing Orders*, s.5-6.

³³ *Department of the Taoiseach – Cabinet handbook*, 1998 s. 24.

³⁴ *Department of the Taoiseach – Cabinet handbook*, s.25.

Warto zaznaczyć, że w Republice Irlandii Prokurator Generalny (*Attorney General*)³⁵ pełni przede wszystkim rolę doradcy rządu w sprawach prawnych. Zgodnie z art. 30 Konstytucji Irlandii jest on „głównym doradcą rządu w kwestiach prawnych i opinii prawnych”. Sprawami ścigania przestępstw kryminalnych zajmuje się Dyrektor do spraw Oskarżenia Publicznego (Director of Public Prosecutions), szef niezależnego od rządu Biura Oskarżeń Publicznych. W ramach Biura Oskarżeń Publicznych funkcjonuje Główny Prokurator Oskarżający, który jest przełożonym lokalnych prokuratorów oskarżających³⁶. Tak więc Prokurator Generalny Irlandii (*Attorney General*) nie pełni w ogóle funkcji kierowania oskarżeniem publicznym w sprawach karnych, czyli funkcji typowej dla tego stanowiska w wielu innych systemach prawnych. Z punktu widzenia procesu legislacyjnego najważniejszą rolę w instytucji Prokuratora Generalnego pełni Biuro Doradztwa ds. Parlamentarnych, które przygotowuje projekt aktu prawnego na podstawie ogólnego schematu ustawy oraz wytycznych (instrukcji) uzyskanych z ministerstwa, które jest inicjatorem ustawy.

Biuro Doradztwa ds. Parlamentarnych Prokuratora Generalnego Irlandii zajmuje się zarówno przygotowaniem projektów ustaw, jak i rozporządzeń. Do funkcji Biura należy w szczególności:

- Przygotowanie projektów aktów prawnych, również propozycji zmian w Konstytucji;
- Przygotowanie rządowych autopoprawek do aktów prawnych, które są przedmiotem obrad w Parlamencie;
- Przygotowanie projektów rozporządzeń i innych aktów niższego rzędu dla poszczególnych ministerstw;
- Przygotowywanie informacji dla Rządowego Komitetu Legislacyjnego o postępach w realizacji programu legislacyjnego;
- Doradztwo dla ministerstw, w jakim zakresie mogą zrealizować swoje cele za pośrednictwem planowanej legislacji;
- Podtrzymywanie kontaktów z ministerstwami w trakcie przygotowywania projektów ustaw i rozporządzeń oraz dostarczanie niezbędnych wyjaśnień.

Gotowy tekst ustawy jest ponownie wysyłany do Ministerstwa Finansów, a także do innych zainteresowanych resortów, wraz z tekstem memorandum rządowego, które w przypadku przyjęcia upoważnia inicjujące ministerstwo do przedstawienia ustawy w jednej z izb Parlamentu. Projekty te przesyłane są od razu do drugiego czytania i nie wymagają zgody izby na dalsze procedowanie. W przypadku ustaw dotyczących finansów publicznych i ustaw zmieniających konstytucję, projekty powinny być obowiązkowo skierowane do izby niższej. W pozostałych przypadkach specjalne biuro rządowe (Office of the Government Chief Whip) wskazuje, czy projekt powinien być zainicjowany w izbie niższej czy w Senacie.

Wprowadzenie zmian w trakcie procedur parlamentarnych wymaga powiadomienia Biura Prokuratora Generalnego Irlandii, odpowiedzialnego za przygotowanie projektu. Możliwe jest wprowadzanie autopoprawek rządowych, jednak jeżeli proponowane poprawki oznaczają zmianę polityki w stosunku do pierwszego projektu, konieczne jest wcześniejsze uzyskanie aprobaty rządu dla zmiany w polityce. W przypadku ustaw mających priorytet, możliwe jest zastąpienie akceptacji całego rządu zgodą premiera lub Ministra Finansów.

Prokurator Generalny Irlandii przygotowuje wszystkie projekty ustaw rządowych. Parlamentarzyści przygotowujący projekty aktów prawnych mogą korzystać ze wsparcia Specjalnej Komisji Parlamentarnej, utworzonej w 2003 roku, zajmującej się administracją i zarządzaniem Parlamentem. Przewodniczącym Komisji jest jednocześnie przewodniczący izby niższej, a w jej skład

³⁵ Chociaż Prokurator Generalny (*Attorney General*) Irlandii nie pełni, typowej dla większości stanowisk Prokuratorów Generalnych na świecie, funkcji szefa krajowego oskarżenia publicznego w sprawach karnych, to w dalszej części pracy konsekwentnie utrzymano nazwę Prokurator Generalny, ze względu na dotychczasową praktykę tłumaczenia angielskiego zwrotu *Attorney General* na język polski jako *Prokurator Generalny*.

³⁶ Office of the Attorney General, <http://www.attorneygeneral.ie/> s.1. oraz *Rola Dyrektora Urzędu Oskarżyciela Publicznego*, http://www.dppireland.ie/filestore/documents/POLISH_-_Role_of_the_DPP.pdf

wchodzą senatorowie i członkowie izby niższej, a także przedstawiciel Ministerstwa Finansów. Komisja działa według 3-letniego planu (jak również 3-letniego budżetu), a jednym z jej zadań jest dostarczanie wyników badań i analiz, niezbędnych dla pracy parlamentarzystów oraz zapewnianie parlamentarzystom usług prawnych³⁷.

Rozdzielenie wsparcia legislacyjnego dla rządu i dla parlamentarzystów pozwala na zapewnienie wysokiej jakości usług dla działań legislacyjnych rządu i utrzymywanie kontroli nad jakością legislacji, zwłaszcza w zakresie projektów rządowych. Pozwala jednocześnie na unikanie wpływów różnych grup interesów, które łatwiej mogą dotrzeć do autorów projektów w systemie zdecentralizowanym, w którym projekty ustaw przygotowywane są przez specjalistów z poszczególnych ministerstw. W przypadku projektów członków Parlamentu, usługi prawne pozwalają na unikanie błędów, a sygnowanie poszczególnych uregulowań nazwiskami członków izby, którzy zgłaszają je w swoim imieniu lub w imieniu grup parlamentarnych gwarantuje troskę o jakość prawa i przestrzeganie interesu publicznego, ze względu na ewentualną odpowiedzialność polityczną autora złego prawa. Na wykresie 1 przedstawiono schemat opisujący procedurę legislacyjną Irlandii.

1.2.3. Włączenie partnerów społecznych w proces legislacyjny

W Irlandii dopuszczalne są konsultacje projektów aktów prawnych już na bardzo wstępnym etapie przygotowywania nowych uregulowań. Po przygotowaniu ogólnego schematu nowego prawa można jego założenia konsultować z partnerami społecznymi, jednak tekst nowego prawa nie powinien być udostępniany przed jego przyjęciem przez rząd³⁸.

Organizacje reprezentujące różne grupy interesu są zachęcane przez rząd do zgłaszania własnych propozycji legislacyjnych. Przykładem może być Comhairle, agencja zajmująca się dostarczaniem informacji i rzecznictwem interesu w zakresie usług socjalnych. Agencja prowadzi badania dotyczące polityki społecznej, świadczeń społecznych i pomocy społecznej oraz przygotowuje corocznie własne propozycje zmian w zakresie polityki społecznej. Raporty z zawartymi propozycjami są dostępne na stronach internetowych, a kontakty z Centrami Informacji dla Obywateli (CIC) pozwalają na obserwowanie potrzeb społecznych i funkcjonowania polityki społecznej. Informacje te są przetwarzane na propozycje nowych uregulowań³⁹.

Wpływ na proces legislacyjny mają również przedstawiciele biznesu. Wśród nich największą organizacją jest Izba Gospodarcza Irlandii, grupująca izby z całego kraju, liczące łącznie 13 000 członków. Rada Polityczna Izby (Policy Council) umożliwia organizacjom członkowskim wpływanie na politykę gospodarczą i organizowanie kampanii na rzecz zmian w prawie. Rada otrzymuje regularnie projekty nowych ustaw, przygotowuje odpowiedzi na prośby o konsultacje określonej polityki kierowane przez rząd, a także monitoruje bieżącą politykę i formułuje stanowiska z propozycjami zmian. W 2006 roku w ramach Rady działało 6 grup roboczych, zajmujących się takimi obszarami, jak: samorząd lokalny, transport, gospodarka elektroniczna, społeczna odpowiedzialność biznesu, zarządzanie zasobami ludzkimi, przestępstwa w handlu detalicznym. Zespoły wypracowują stanowiska biznesu w obszarze ich pracy, które po zaaprobowaniu przez Radę Izby stają się oficjalnymi dokumentami, w oparciu o które prowadzone są kampanie lobbingowe.

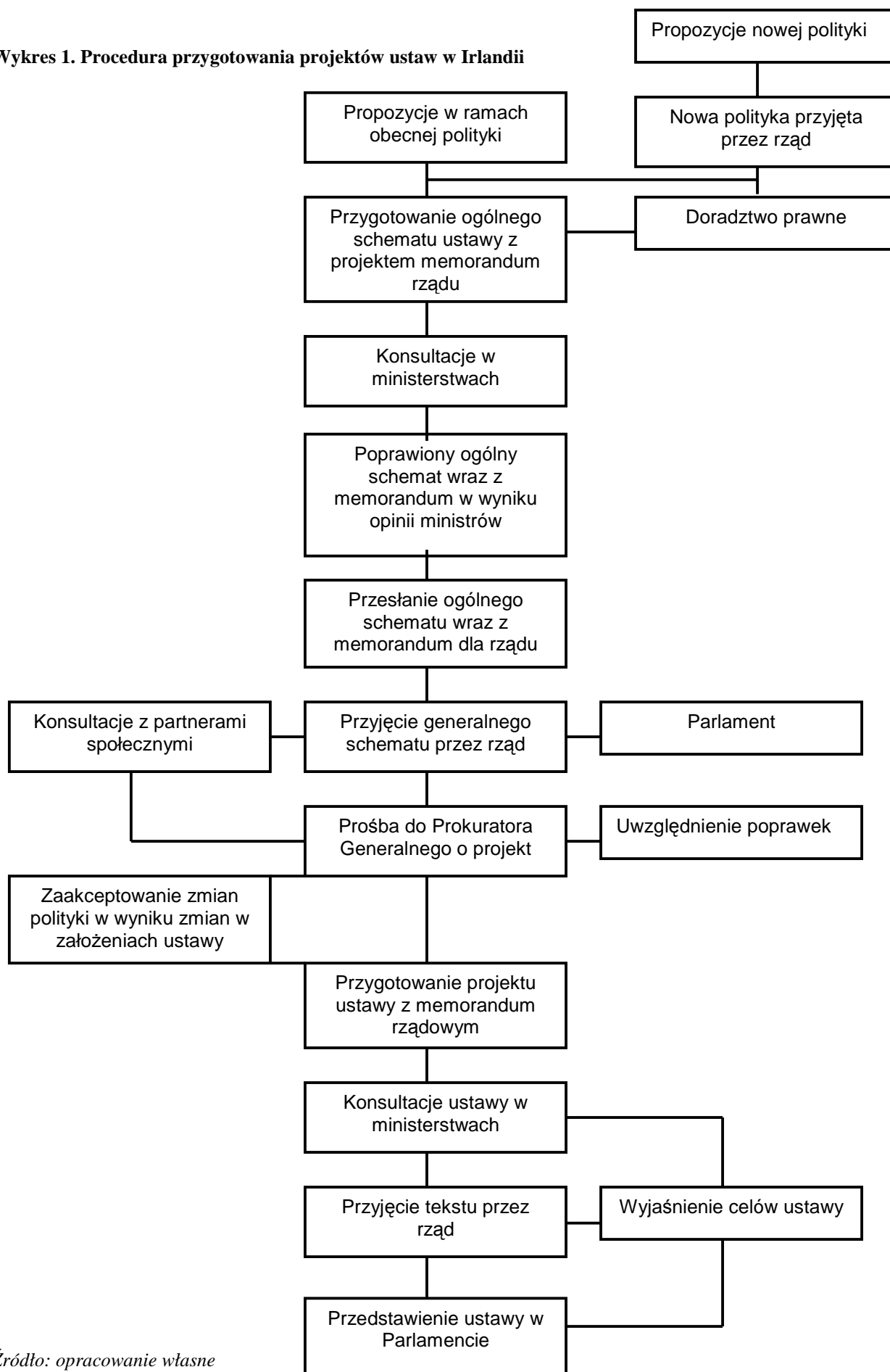
W Irlandii, ze względu na bliskie związki z USA, lobbing wywołuje pozytywne skojarzenia, a społeczeństwo jest świadome faktu, że lobbing pozwala na wypracowywanie lepszych regulacji dzięki możliwości zaprezentowania argumentów partnerów społecznych. Rząd irlandzki dba o przejrzystość działania i zachęca kluczowych interesariuszy do udziału w debatach politycznych i przygotowywaniu propozycji zmian w prawie.

³⁷ *The Role of the Houses of the Oireachtas Commission*, 2005, s.7-16.

³⁸ *Department of the Taoiseach – Cabinet handbook*, s. 25.

³⁹ <http://www.comhairle.ie/>

Wykres 1. Procedura przygotowania projektów ustaw w Irlandii



Źródło: opracowanie własne

1.2.4. Badanie funkcjonowania aktów prawnych

Do każdego projektu ustawy, przedstawianego przez rząd, powinno być dołączone memorandum, zawierające wyjaśnienie celów legislacji i ocenę skutków finansowych nowej regulacji, w podziale na koszty kapitałowe, koszty bieżące, koszty wynagrodzeń oraz zmiany w liczbie etatów. Dane powinny być przedstawione w formie liczbowej w podziale na rok bieżący, rok następny, pełny rok funkcjonowania ustawy i liczbę lat niezbędną do pełnego funkcjonowania ustawy. Zmiany etatów powinny dotyczyć ministerstw i innych instytucji rządowych, władz lokalnych, innych organów administracji. Memorandum powinno również zawierać informacje o obecnie obowiązujących prawach w danym zakresie i proponowanych zmianach⁴⁰.

Poczynając od 1975 r. funkcjonowanie ustaw w Irlandii jest poddawane systematycznemu przeglądowi przez Komisję ds. Reformy Prawa. Zadaniem Komisji jest systematyczny przegląd obowiązującego prawa i przedstawianie propozycji zmian. Komisja powołana została jako niezależny od administracji organ, w skład którego wchodzi: sędzia Sadu Najwyższego, prawnicy – praktycy o różnych specjalizacjach, profesorowie prawa czołowych uniwersytetów oraz przedstawiciele rządu. Komisja powstała z myślą o zapewnieniu lepszego dostosowania prawa do zmian społecznych, jakie mają miejsce w Irlandii od lat 70-tych XX w. i realizuje swoje zadania poprzez:

- bezstronną, niezależną od partii politycznych analizę ustawodawstwa z punktu widzenia interesów społeczeństwa irlandzkiego,
- dostarczanie wiedzy i pomysłów z zakresu działalności legislacyjnej, także zaczerpniętych z doświadczeń innych państw i dostosowywanie ich do warunków w Irlandii,
- przedstawianie nowego spojrzenia na obecne regulacje,
- dostarczenie modeli i projektów legislacyjnych, odpowiadających na wyzwania irlandzkiego społeczeństwa⁴¹.

Komisja pracuje według wieloletniego programu, uzgadnianego i akceptowanego przez kancelarię premiera. W 2006 roku realizowany był drugi program prac komisji obejmujący lata 2000-2007. W programie zawarto 31 tematów legislacyjnych, pogrupowanych w takich obszarach, jak: system prawa, prawo administracyjne, prawo cywilne, prawo kryminalne, prawo zobowiązań, prawo dotyczące nieruchomości, prawo spółek i prawo handlowe, prawa dotyczące społeczeństwa informacyjnego, wrażliwe grupy społeczne, prawo rodzinne, prawo międzynarodowe. Poszczególne tematy dotyczą takich zagadnień, jak na przykład: prawo do prywatności, prawo odwołań od decyzji administracyjnych, dostęp do prawa przez obywateli czy prawo dotyczące zawierania kontraktów.

Niezależnie od przyjętego programu Komisja na bieżąco uwzględnia rekomendacje Prokuratora Generalnego Irlandii, sugerujące zbadanie, przeanalizowanie lub przygotowanie propozycji reform, odnoszących się do poszczególnych obszarów prawa. Lista analizowanych obecnie aktów prawnych jest dostępna dla partnerów na stronach internetowych. Komisja opracowuje raporty na temat funkcjonowania wybranych obszarów prawa. Publikowane są także opracowania na temat najlepszych praktyk z zakresu prawa międzynarodowego. Na podstawie przygotowanego raportu i zawartych w nim propozycji prowadzone są następnie konsultacje społeczne. Partnerzy społeczni, jak również wszystkie zainteresowane osoby, mogą przekazywać swoje uwagi listownie na adres Komisji w Dublinie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. Przed opublikowaniem końcowego raportu, dotyczącego propozycji zmian prawa, organizowane jest z reguły seminarium, które pozwala na przedstawienie punktów widzenia partnerów społecznych i najczęściej na wypracowanie konkluzji i końcowych rekomendacji.

Do połowy 2006 r. Komisja opublikowała 78 raportów badawczych i 39 raportów konsultacyjnych, a także liczne raporty robocze, będące podstawą do dyskusji na temat zmian w

⁴⁰ *Department of the Taoiseach – Cabinet handbook*, s.27.

⁴¹ <http://www.lawreform.ie/>, s.3.

ustawodawstwie⁴². Społeczna dyskusja nad zakresem reformy toczyła się w oparciu o wymienione raporty. Ten tryb postępowania umożliwiał ukierunkowanie dyskusji na szczegółowe zagadnienia dotyczące propozycji zmian w prawie, zawartych w raporcie, a także ograniczał dyskusje do spraw ściśle merytorycznych, pozwalając uniknąć propozycji przekraczających założone zasady reformy.

Ułatwieniu współdziałania Komisji ds. Reformy Prawa z Prokuratorem Generalnym Irlandii służy Komitet Konsultacyjny, powołany w 1998 roku w ramach Biura Prokuratora Generalnego Irlandii. W pracach Komitetu uczestniczą przedstawiciele ministerstw, stowarzyszeń prawników i członkowie Komisji. Komitet zajmuje się analizowaniem systemu prawnego i wskazywaniem Komisji obszarów ustawodawczych wymagających reformy⁴³. Dzięki Komitetowi rząd i poszczególne ministerstwa mają wpływ na program działań legislacyjnych. Jednocześnie zbieranie przez Komisję opinii partnerów społecznych umożliwia pogodzenie oczekiwań rządu z oczekiwaniami różnych grup społecznych.

1.2.5. Procedury parlamentarne. Zapewnienie możliwości prezentowania stanowisk podczas prac w komisjach parlamentarnych

Prace Parlamentarne w izbie niższej wymagają zainicjowania rezolucji, uchwały lub ustawy. Rezolucji wymagają takie decyzje, jak: ustalenie porządku obrad, wybór przewodniczącego, złożenie kondolencji. Uchwałami (orders) mogą być uregulowane kwestie proceduralne, np.: powołanie komitetów, powołanie i odwołanie członków komitetu. Propozycje legislacyjne wymagają przeprowadzenia 5-stopniowej procedury legislacyjnej, przewidzianej dla ustaw (bills). Ustawy wprowadzające obciążenia obywateli mogą być przedstawiane tylko przez rząd, podobnie jak regulacje dotyczące wydatkowania środków publicznych.

Każdy członek izby może zaproponować projekt ustawy. Jeżeli w wyniku inicjatywy indywidualnego członka pojawi się sprzeciw, może on w wystąpieniu trwającym 5 minut zaproponować swoje wyjaśnienia. Również członek oponujący ma 5 minut na przedstawienie swoich racji, a następnie wniosek jest głosowany. Jeżeli izba wyrazi zgodę, projekt legislacyjny jest drukowany i ustalana jest data drugiego czytania. Ustawy może również inicjować Senat.

Projekty rządowe nie wymagają uzyskania zgody izb na dalsze procedowanie i od razu są kierowane do drugiego czytania. Zgoda izby nie jest również wymagana w przypadku inicjatywy ustawodawczej grupy posłów, liczącej co najmniej 7 członków. Taka grupa ma prawo nominować jednego parlamentarzystę do zaprezentowania projektu ustawy. Sprawozdawca ustawy ma prawo do prezentowania tylko jednego projektu w tym samym czasie. Projekty są rozpatrywane, w zależności od wielkości grupy, przy zachowaniu priorytetu dla projektów prezentowanych przez duże grupy.

Projekty kierowane do drugiego czytania, są prezentowane izbie przez członka rządu lub nominowanego parlamentarzystę w wystąpieniu nie dłuższym niż 30 minut. Osoby te mają prawo do 15 odpowiedzi po zakończeniu debaty. Parlamentarzyści biorący udział w debacie mają prawo do 20-minutowych wypowiedzi. Po przejściu drugiego czytania projekt może być skierowany do Komisji. Obowiązek przejścia przez prace w Komisjach dotyczy aktów prawnych nakładających obciążenia na obywateli lub decydujących o przeznaczeniu publicznych pieniędzy⁴⁴.

Zasadnicza część prac parlamentarnych odbywa się w Komisjach pracujących według rocznych programów pracy. Zmiany wprowadzane w komisjach nie mogą być sprzeczne z przyjętym celem ustawy i głównymi zasadami przyjętymi w drugim czytaniu.

Komisje mogą występować do partnerów społecznych z prośbą o opinię czy stanowisko. Mogą również wykorzystywać opinie nadesłane z inicjatywy zainteresowanych partnerów. Są również

⁴² <http://www.lawreform.ie/>

⁴³ Tamże.

⁴⁴ *Dail Eirean Standing Orders*, s 48-57.

uprawnione do odbywania wysłuchań publicznych, a ich wyniki mogą publikować w formie stenogramów razem z towarzyszącymi dokumentami, a następnie wykorzystywać w swojej pracy. Komisje mogą zapraszać przedstawicieli prasy i inne wskazane osoby, ale mogą też organizować posiedzenia zamknięte. Komisje mogą także występować z propozycjami zmian w prawie albo z projektami nowych ustaw. Są również uprawnione do wzywania członków rządu w celu przedyskutowania polityki, za którą odpowiadają. Komisje są też uprawnione do żądania od członków rządu przedstawienia projektów nowych ustaw lub rozporządzeń zanim dane projekty zostaną opublikowane⁴⁵.

Komisje mogą przygotowywać swoje opinie i spostrzeżenia w formie raportów dla izby. Raporty te, wraz z dokumentacją, są przesyłane do prezydium izby, a informacja o ich dostępności jest umieszczana w diariuszu obrad. Członkowie izby mogą podjąć inicjatywę i zaproponować debatę nad wnioskami z raportów. Jeżeli jednak debata taka nie zostanie zainicjowana w ciągu 3 miesięcy od umieszczenia informacji o raporcie w diariuszu izby, raporty są odsyłane do archiwum, a zawarte w nich materiały przestają być wykorzystywane. Komisje są zobowiązane do składania rocznych raportów z wykonanych prac, jak również z prac bieżących.

Ustawy przyjęte przez Dail Eireann (izbę niższą) są kierowane do Seanad Eireann (izby wyższej), który może proponować własne poprawki. Ustawy zainicjowane przez Dail Eireann, mogą być przyjęte z proponowanymi poprawkami lub bez nich. Następnie ustawa jest kierowana do prezydenta, który podpisując ją, kończy proces legislacyjny⁴⁶.

Udostępnianiem wyników obrad, a także zapewnianiem możliwości transmisji obrad Parlamentu, zajmuje się Komitet ds. Transmisji i Informacji. Jest on połączonym Komitetem obydwu izb, zapewniając publiczności łatwy dostęp do informacji o pracach legislacyjnych⁴⁷. Stenogramy z debat są publikowane w „Dzienniku Debat” (Journal of the Proceedings). Dzięki temu partnerzy społeczni mają możliwość śledzenia na bieżąco prac parlamentarnych.

1.2.6. Zapewnienie przejrzystości i metody przeciwdziałania korupcji. Wnioski

- Podstawowym mechanizmem zabezpieczającym przed korupcją i zapewniającym przejrzystość procesu legislacyjnego jest zasada tworzenia aktów prawnych przez wyspecjalizowaną instytucję rządową, zgodnie z przyjętymi założeniami politycznymi. Ministerstwa ustalają jakie cele chcą osiągnąć za pomocą nowej ustawy i jeżeli cele te są zgodne z przyjętą polityką lub zostaną zaaprobowane przez rząd, przełożeniem ich na język ustawy zajmuje się Biuro Doradztwa ds. Parlamentarnych Prokuratora Generalnego Irlandii, które opowiada za jakość regulacji. Nie ma więc możliwości manipulowania sformułowaniami i w rezultacie osiągnięcia celów niezgodnych z założeniami, bo ministerstwo inicjujące ustawę ma wpływ tylko na wydźwięk merytoryczny ustawy, a nie na poszczególne zapisy.
- Jakość ustaw inicjowanych przez parlamentarzystów jest gwarantowana dostępem do usług prawnych i wymogiem jednoosobowej odpowiedzialności za ustawę. Każdy członek Parlamentu może w tym samym czasie promować tylko jedną ustawę.
- Ustawa nie może być zasadniczo zmieniona w trakcie prac parlamentarnych. Wprowadzone zmiany muszą być zgodne z przyjętą polityką lub zostać zaakceptowane przez rząd, jako nowa polityka.
- Przejrzystość jest również zapewniana poprzez szczegółowe przedstawienie skutków regulacji, w tym skutków finansowych, które muszą być zaprezentowane w formie danych liczbowych. Posłowie, a także wszyscy zainteresowani, mają pełną informację, jakie będą konsekwencje wprowadzenia danego prawa.

⁴⁵ *Dail Eirean Standing Orders*, s. 31-36.

⁴⁶ Prezydent może odmówić podpisu tylko, jeżeli uzna, że ustawa jest niekonstytucyjna.

⁴⁷ *Dail Eirean*, s. 42.

- Przejrzystość działania zapewnia także ściśle określony czas wystąpień. Wszystkie wnioski przedstawiane są według tych samych reguł. Ograniczone są możliwości manipulowania czasem wystąpień.
- Przeciwdziałaniu korupcji służy także uspołecznienie procesu reformy prawa. Wskazywaniem obszarów prawa wymagających zmiany i opracowywaniem założeń nowej regulacji zajmuje się Komisja niezależna od administracji, złożona głównie z wybitnych prawników, zarówno profesorów, jak i praktyków, pracująca pod kierunkiem sędziego Sądu Najwyższego. Wszyscy zainteresowani mają łatwy dostęp do Komisji ze swoimi propozycjami i wszyscy mogą sugerować własne propozycje do programu zmian legislacyjnych.
- Przeciwdziałaniu korupcji służy również monitorowanie standardów etycznych. Parlament, bezpośrednio po wyborach parlamentarnych, wybiera Komitet ds. Parlamentarzystów, który zajmuje się wdrażaniem zasad etyki w pracy Parlamentu, zgodnie z *Ustawą o etyce we władzach publicznych* z 1995 roku i z 2001 roku. Zasady etyczne obowiązują również członków administracji państwowej.

1.3. Wybrane praktyki dobrej legislacji w doświadczeniach parlamentarnych Kongresu i Administracji USA

Przemysław Kulawczuk

Przedstawiona poniżej prezentacja doświadczeń Stanów Zjednoczonych koncentruje się tylko na wybranych praktykach umożliwiających rzetelną legislację, obejmujących głównie doświadczenia Kongresu USA. Doświadczenia z zakresu opracowywania projektów ustaw na szczeblu rządowym zasadniczo nie różnią się od praktyk panujących w tym względzie w Wielkiej Brytanii i Irlandii, głównie w zakresie tworzenia polityki, która może być następnie podstawą do formułowania propozycji legislacyjnych. Należy jednak podkreślić, iż w USA funkcjonuje znacznie mniejszy stopień formalizacji tworzenia propozycji prawa na szczeblu ministerstw. Znacznie słabiej i rzadziej działają mechanizmy konsultacji projektów prawnych, jednak zainteresowane grupy interesu mogą wywierać wpływ na kształt ustawodawstwa poprzez przedstawienie swoich stanowisk w Kongresie. Ciężar tworzenia prawa w USA jest w znacznie większym stopniu przesunięty na Kongres USA, chociaż należy podkreślić, iż duża część projektów nowych aktów prawnych jest tworzona w agendach Administracji USA.

1.3.1. Wybrane elementy kultury obradowania w sprawie ustaw przez stałe Komitety Izby Reprezentantów

Jednym z pierwszych działań podczas obradowania stałych Komitetów Izby Reprezentantów USA w sprawie złożonych projektów ustaw, jest sprawdzenie zgodności z prawem przedkładanych projektów ustaw. W szczególności komitety proszą odpowiednie agendy rządu USA o wypowiedzenie się w sprawie ustawy, a bardzo często projekt ustawy jest kierowany do Ogólnego Biura Rozrachunkowego (General Accounting Office)⁴⁸, czyli amerykańskiego odpowiednika polskiej NIK⁴⁹. W Polsce tego typu procedura jest stosowana tylko w przypadku badania zgodności ustaw z prawem europejskim, które to badanie zapewnia UKIE. Raporty tych agencji nie są jednak zobowiązujące dla danego stałego komitetu tematycznego. Raporty, zanim trafią do komitetu, są najpierw przedkładane do biura Zarządzania i Budżetu, aby sprawdzić ich zgodność z polityką Prezydenta.

Stale Komitety Izby Reprezentantów są zobligowane do odbywania regularnych zebrań – przynajmniej raz w miesiącu, ale prawo zwoływania zebrań poza terminami zwyczajowymi posiada, poza przewodniczącym, również większość członków komisji.

Wszystkie zebrania komitetów lub podkomitetów muszą być otwarte dla publiczności, za wyjątkiem kilku szczególnych przypadków: zebrań komitetu ds. standardów etyki oraz w wypadku gdy dany komitet przegłosuje tajność obrad.

1.3.2. Wysłuchania publiczne w komitetach (public hearings)

W polskiej procedurze sejmowej funkcjonuje postępowanie mające na celu zapoznanie członków komisji sejmowej z opiniami partnerów społecznych i lobbystów na temat zgłoszonego projektu ustawy. Jest ono znane jako „wysłuchanie publiczne” i od 2006 roku reguluje to postępowanie Regulamin Sejmu. Wydane się, że jest to pewna niedoskonała forma amerykańskiego „przesłuchania publicznego”. Dla uzmysłowienia sobie co w praktyce oznacza „przesłuchanie publiczne” można zapoznać się z amerykańskimi regułami tego postępowania, obowiązującymi w Izbie Reprezentantów Kongresu USA.

⁴⁸ Od 2006 roku tradycyjna nazwa General Accounting Office (Ogólne Biuro Rozrachunkowe) została zmieniona na General Accountability Office (Ogólne Biuro Odpowiedzialności).

⁴⁹ C.W. Johnson, *How Our Laws Are Made*, US. Government Printing Office, Washington 2003, s. 11.

W Kongresie USA przesłuchania publiczne przeprowadza się dla ustaw o większym znaczeniu, które wzbudzają zainteresowanie opinii publicznej. Przesłuchania publiczne, przeprowadzane w komitetach, są otwarte dla publiczności, z wyjątkiem spraw dotyczących między innymi bezpieczeństwa narodowego. Procedura przesłuchania publicznego jest oparta na regułach procesu sądowego i polega na przesłuchaniu świadka (witness). Komitet (tak jak sąd) może wezwać do stawienia się na przesłuchanie publiczne przedstawiciele administracji publicznej, jednak oni najczęściej uczestniczą w przesłuchaniach publicznych dobrowolnie.

Dla usprawnienia procesu przesłuchań publicznych świadkowie legislacyjni zobowiązani są do przygotowania pisemnego powiadomienia na temat ich oświadczenia przed komitetem oraz do ograniczenia ustnych prezentacji do streszczenia głównych argumentów. W przypadku, gdy świadek nie jest przedstawicielem agendy rządowej, pisemne powiadomienie o złożonym oświadczeniu powinno również zawierać życiorys świadka oraz informację na temat uzyskanych dotacji i kontraktów rządowych⁵⁰. Z reguły obecność świadka legislacyjnego przy stole komitetu jest ograniczona do czasu jego wystąpienia. Po wystąpieniu świadek legislacyjny odchodzi do miejsc przeznaczonych dla gości, poza stołem komitetu.

Mniejszościowi członkowie komitetu są uprawnieni do wzywania swoich świadków przynajmniej podczas jednego dodatkowego dnia przesłuchań. Wyciąg z przesłuchań, które zostały dokonane podczas przesłuchania publicznego, jest dostępny do sprawdzenia w biurze urzędnika obsługującego komitet. Bardzo często cały zapis przesłuchań jest drukowany i szeroko rozpowszechniany przez komitet.

Oznaczanie rezultatu (markup) przesłuchań publicznych odbywa się na specjalnym posiedzeniu specjalnie powołanego podkomitetu, podczas którego poglądy obu stron są szczegółowo studiowane oraz wypracowywane są wnioski w zakresie przyjęcia, zmiany lub odrzucenia proponowanej ustawy. Wnioski te podkomitet przedstawia całemu komitetowi.

Przesłuchania publiczne w Kongresie USA są ważnym elementem procesu legislacyjnego. Codziennie odbywa się kilka przesłuchań, praktycznie na każdy temat. Istnieje tendencja, aby w jak największym stopniu wyjaśnić fakty i możliwe oddziaływanie ustawy przy pomocy ekspertów i przedstawicieli grup, na które wpływa ustawa. Warto podkreślić, że procedura przesłuchania świadków podczas przesłuchania publicznego bardzo przypomina procedurę sądową. Świadców poświęcony czas na proces ustawodawczy mogą uzyskiwać od Kongresu diety i zwrot kosztów podróży, a także zwrot utraconej części wynagrodzenia. Rozwiązania te funkcjonują w praktyce i pozwalają na uczestnictwo w pracach komitetów ekspertów z odległych części kraju. Wypowiedzi ekspertów przed komitetami Kongresu USA są traktowane przez zdecydowaną większość z nich jako wyróżnienie i docenienie ich dorobku zawodowego. Nieco inaczej wyglądają wypowiedzi przedstawicieli grup interesów, które z reguły bardzo mocno argumentują za lub przeciw określonym rozwiązaniom.

1.3.3. Raporty komitetów

Jeżeli komitet przegłosuje, aby przedstawić rozpatrywaną ustawę Izbie, wówczas jest przygotowywany raport komitetu. Raport opisuje cel i zakres ustawy oraz powody jej rekomendowanej akceptacji. Generalnie, przeprowadzana jest analiza każdego kolejnego rozdziału proponowanej ustawy określająca to, co każdy przepis ma osiągnąć⁵¹. Wszystkie zmiany w istniejącym prawie muszą być wskazane oraz brzmienie uchylanych przepisów musi być przytoczone w raporcie. Procedura ta znacząco różni się od istniejącej praktyki parlamentarnej w Polsce, w której bardzo często nie ma analizy celowości poszczególnych rozdziałów ustawy. Rozwiązanie to bardzo dyscyplinuje posłów.

⁵⁰ Tamże, s. 14.

⁵¹ Tamże, s. 16.

1.3.4. Ograniczenie komentowania prac w komisji

Generalnie nie jest przyjęte, aby członkowie komitetów komentowali prace legislacyjne udzielając wywiadów, na przykład prasie. Kwestia ta jest bardzo często regulowana w ten sposób, że prawo wypowiedzania się dla prasy posiada jedynie przewodniczący komitetu oraz wybrany przedstawiciel opozycji. Reguły Izby Reprezentantów umożliwiają, aby każda komisja nałożyła tego rodzaju ograniczenia, jeżeli tylko uzna, że jest to stosowne. Działanie tego typu utrudnia wykorzystywanie pracy komisji parlamentarnej do autopromocji posłów, co jest bardzo częste w polskiej praktyce parlamentarnej.

1.3.5. Przegląd oświadczeń o ujawnieniu stanu finansowego (financial disclosure statements)

Członkowie Kongresu i osoby innych kategorii (m.in. pracownicy Kongresu, członkowie rządu USA, itp.) składają oświadczenia o ujawnieniu wszelkich korzyści finansowych osiągniętych w danym roku. Podobne rozwiązania funkcjonują w wielu krajach, w tym i w Polsce. W USA oświadczenia podlegają ujawnieniu w ciągu 30 dni od ich złożenia. Za sprawdzenie oświadczeń urzędników odpowiedzialne jest Biuro Etyki Rządowej (Office of Government Ethics). W Izbie Reprezentantów sprawdzenie tego rodzaju przeprowadza Komitet ds. Standardów Etyki (Committee on Standards of Official Conduct). Komitet ma prawo zażądać, aby osoby zobowiązane do składania oświadczeń złożyły uzupełnienia informacji, jeżeli jest to potrzebne.

Komitet określa również czas, w jakim tego typu uzupełnienia powinny być złożone. Jeżeli osoby odpowiedzialne za zarządzanie etyczne stwierdzą, że określone prawa nie są przestrzegane, mają prawo zażądać, aby osoba, której dotyczy wątpliwość, złożyła wyjaśnienia oraz mogą wyznaczyć działania, które są wymagane, by wyegzekwować przestrzeganie określonych przepisów etycznych. W Polsce po długich dyskusjach ustalono w 2006 roku, że oświadczenia o korzyściach majątkowych, w tym posłów, ma sprawdzać Centralne Biuro Antykorupcyjne. W porównaniu do rozwiązań amerykańskich jest to odmienna praktyka, ponieważ w USA każda władza publiczna posiada swoje organy sprawdzające rzetelność oświadczeń finansowych. Gdyby zasada formalnego rozdziału władz w pełni funkcjonowała w polskiej praktyce, oświadczenia poselskie mogłyby na przykład sprawdzać Najwyższa Izba Kontroli jako organ kontrolny Sejmu.

1.3.6. Ustawa o ograniczeniu sprawozdawczości (*Paperwork Reduction Act of 1995*)

Stany Zjednoczone jako jeden z pierwszych krajów zdecydowały się wdrożyć ustawę o ograniczeniu sprawozdawczości, a w szczególności zaś wymogów z zakresu konieczności dokumentowania i sprawozdawczości. Ze względu na brak w języku polskim dobrego tłumaczenia słowa *paperwork*, w poniższym omówieniu przyjęto, że polskie tłumaczenie tytułu ustawy jako: *Ustawa o ograniczeniu sprawozdawczości*, co jednak musi być rozumiane znacznie szerzej niż polskie znaczenie sprawozdawczości: chodzi o wszelkie dokumenty, które obywatele czy sektor prywatny muszą przedstawiać agendom rządowym we wszelkich sprawach.

Zasadnicze cele amerykańskiej ustawy o ograniczeniu sprawozdawczości, wprowadzonej w 1995 roku, obejmują między innymi⁵²:

- zminimalizowanie ciężaru sprawozdawczości dla obywateli, małego biznesu, instytucji edukacyjnych i nie nastawionych na zysk, zleceniobiorców, rządów lokalnych i stanowych oraz innych osób, które są zobowiązane do dostarczania informacji rządowi federalnemu;
- zapewnienie maksymalnej korzyści publicznej oraz użyteczności z tworzonej, gromadzonej, utrzymywanej i upowszechnianej informacji przez agendy rządu federalnego;
- minimalizowane kosztów utrzymywania zasobów informacji przez agendy rządu federalnego.

⁵² *Paperwork Reduction Act of 1995*, Public Law 104-13, 104th Congress, May 22, 1995

Dla osiągnięcia celów ustawy utworzono w Urzędzie Zarządzania i Budżetu Biuro ds. Informacji i Spraw Regulacyjnych. Szefa biura powołuje sam prezydent. Zadaniem biura jest dokonywanie przeglądu wszelkich wymogów sprawozdawczych oraz proponowanie poszczególnym agendum rządowym zmian w zakresie legislacji idących w kierunku ograniczenia wymogów sprawozdawczych. Dyrektor Biura ma za zadanie proponowanie polityk w zakresie ograniczania wymogów sprawozdawczych oraz współpracę z poszczególnymi agendami rządowymi, w tym z ministerstwami. W ramach poszczególnych ministerstw powołuje się pełnomocników ds. ograniczenia sprawozdawczości, których zadaniem jest rozwijanie i wdrażanie polityk w zakresie ograniczania sprawozdawczości.

Ustawa określiła też wymogi w zakresie zarządzania informacją, w szczególności zaś wprowadziła obowiązek uzasadniania konieczności zbierania określonych informacji. Amerykańska ustawa o ograniczaniu sprawozdawczości jest modelowym rozwiązaniem w tym zakresie, i jak wydaje się, powinna być po odpowiednim zaadaptowaniu do specyficznych warunków, jak najszybciej zastosowana w Polsce.

1.4. Praktyki legislacyjne w Szwecji

Anna Szcześniak

Szwedzki system prawny wywodzi się z kontynentalnych tradycji tworzenia prawa, gdzie dominowało prawo stanowione. Podobnie jest obecnie – najważniejsze akty prawne to ustawy i rozporządzenia rządu. Każdego roku rząd szwedzki przedstawia około 200 projektów aktów prawnych w Parlamencie (Riksdagu). Część z nich to zupełnie nowe propozycje, które wymagają analiz i szerokich dyskusji, zanim zostanie podjęta decyzja o ich przyjęciu, inne zaś dotyczą poprawek istniejącego prawa.

1.4.1. Sposób przygotowywania projektów aktów prawnych. Zabezpieczenia przed wprowadzaniem rozwiązań sprzecznych z innymi aktami

W Szwecji zwykle rząd wychodzi z inicjatywą ustawodawczą i przedstawia propozycje aktów prawnych w Riksdagu. Jednakże niektóre propozycje ustaw mogą również pochodzić z samego Riksdagu, od instytucji publicznych, obywateli czy grup reprezentujących różnych interesariuszy⁵³.

Odpowiedzialność za przygotowanie projektów ustaw rządowych spoczywa na właściwych ministrach. Zwykle jedno ministerstwo zajmuje się konkretną ustawą, ale zależnie od obszaru, którego dotyczy dana regulacja, do prac może być włączone kolejne ministerstwo. Zanim rząd przedstawi w Riksdagu swoją propozycję aktu prawnego, pracą nad nowym aktem prawnym zajmuje się specjalna komisja – ciało rządowe składające się z kilku członków, chociaż mogą też być komisje jednoosobowe. W pracach komisji mogą uczestniczyć eksperci, urzędnicy i politycy, również opozycyjni, a także przedstawiciele organizacji, których dotyczy dana regulacja. Członkowie komisji otrzymują instrukcje od rządu dotyczące obszaru, który ma zostać uregulowany i problemu, który ma być rozwiązany dzięki wprowadzeniu planowanego rozwiązania. Instrukcja zawiera także datę zakończenia konsultacji z organizacjami zewnętrznymi. Instrukcje przekazywane przez rząd poszczególnym komisjom są dostępne w oficjalnej bazie danych biur rządowych, która zawiera także informacje o wszystkich komisjach rządowych, włącznie z nazwiskami ich członków, również ekspertów.

Członkowie komisji rozważają różne warianty wprowadzenia danego rozwiązania, a swoje rekomendacje przedstawiają w raporcie przekazywanym odpowiedzialnemu ministrowi. Raporty komisji są publikowane przez Biuro Oficjalnych Raportów Rządu Szwedzkiego (Statens Offentliga Utredningar, SOU). Raport komisji następnie jest przekazywany do zaopiniowania różnym agencjom publicznym, organizacjom i samorządom. Odpowiedzi muszą być przedstawione w formie pisemnej, jedynie w wyjątkowych sytuacjach dopuszcza się odstępstwa od obowiązującej formy przedstawienia opinii, na przykład czasami organizowane są spotkania. Organizacje opiniujące muszą mieć co najmniej trzy miesiące na przygotowanie swojego stanowiska. Inne organizacje, instytucje i osoby prywatne również mogą przekazywać swoje uwagi, mimo że nie zwrócono się do nich bezpośrednio. Zwykle około 200 propozycji aktów prawnych jest w opiniowaniu.

Na podstawie rekomendacji komisji oraz opinii uzyskanych od organizacji, na które może mieć wpływ planowana ustawa, rząd podejmuje decyzję, jaki kształt ma mieć ostatecznie propozycja składana w Parlamencie. Jeśli napływa dużo nieprzychylnych uwag rząd może podjąć próbę znalezienia alternatywnego rozwiązania. Po etapie konsultacji, minister odpowiedzialny za przygotowanie propozycji danego aktu prawnego przekazuje propozycję do Rady Legislacyjnej (Lagrådet), która sprawdza czy nowe prawo nie będzie sprzeczne z istniejącymi ustawami. Ponadto propozycja regulacji jest przekazywana do Ministerstwa Sprawiedliwości, gdzie trafia do Wydziału ds. Weryfikacji Prawnej i Lingwistycznej (Division for Legal and Linguistic Draft Revision)⁵⁴. Zadania i

⁵³ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/575/a/18479;jsessionid=avx4syeGeFra>

⁵⁴ *The Swedish Government Promotes Clear Drafting*, Information material, Ministry of Justice, 16 May 2005. Materiał jest dostępny na str.: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/04/45/22/565a782b.pdf>.

znaczenie tego wydziału w tworzeniu prawa opisano w punkcie 1.4.3. Dopiero potem propozycja aktu prawnego jest przekazywana do Parlamentu.

1.4.2. Ścieżka parlamentarna

Od 1971 r. w Szwecji funkcjonuje jednoizbowy Parlament – Riksdag liczący 349 parlamentarzystów. W marcu 2005 roku 45% członków Parlamentu stanowiły kobiety⁵⁵. Sesje Riksdagu trwają około ośmiu miesięcy, przerwa zwykle trwa od połowy czerwca do końca września. Jedynie przez piętnaście kolejnych dni po przedstawieniu przez rząd propozycji budżetu, parlamentarzyści mogą zgłaszać swoje propozycje ustaw, a także poprawki do rządowych projektów ustaw. Zarówno propozycje rządowe, jak i prywatne po ogłoszeniu na forum izby, są rozpatrywane przez jeden z siedemnastu stałych komitetów tematycznych. Każdy z komitetów składa się z siedemnastu członków reprezentujących proporcjonalnie zasiadające w Riksdagu partie. Do zadań komitetów stałych należy m.in. sprawdzenie zgodności proponowanego aktu prawnego z przepisami już funkcjonującymi⁵⁶. W Szwecji funkcjonuje system dwukrotnego sprawdzania powiązań proponowanego aktu prawnego z aktami obowiązującymi – pierwszy raz odbywa się to na etapie opracowywania propozycji regulacji, drugi raz – podczas prac komisji parlamentarnej. Dodatkowo zgodność proponowanego aktu prawnego z konstytucją bada wspomniany Wydział ds. Weryfikacji Prawnej i Lingwistycznej Ministerstwa Sprawiedliwości, jeszcze przed zaprezentowaniem aktu w Riksdagu.

Komitet zajmujący się rozpatrywaniem danego projektu ustawy, opracowuje raport prezentowany także na forum całej izby. Następnie odbywa się debata, jeśli nie ma uwag, przeprowadzane jest głosowanie i propozycja ustawy staje się obowiązującym prawem. W Parlamencie szwedzkim decyzje zapadają większością głosów.

Nowe ustawy i nowelizacje istniejących ustaw wchodzi w życie poprzez ogłoszenie ich przez rząd – są drukowane w Szwedzkim Kodeksie Praw (Swedish Code of Statutes – Svensk Författningssamling, SFS).

Wszystkie bieżące akty prawne, poza publikacją w Szwedzkim Kodeksie Praw (tylko w języku szwedzkim), są przechowywane w bibliotece Riksdagu i większości bibliotek publicznych. W formie elektronicznej są dostępne na stronie internetowej Riksdagu (także jedynie w języku szwedzkim). Wszystkie informacje dotyczące szwedzkiego ustawodawstwa są umieszczane w oficjalnym portalu Lagrummet, który jest ogólnie dostępny. Niektóre ministerstwa i agencje rządowe publikują część przepisów w języku angielskim.

1.4.3. Jakość tworzonego prawa

W Szwecji rząd podejmuje wiele inicjatyw mających na celu poprawę jakości tworzonego prawa, m.in. promuje przejrzystość tekstów tworzonych przez administrację publiczną. Od 1976 r. prawnicy i lingwiści pracują razem nad weryfikacją powstających oraz istniejących tekstów aktów prawnych i propozycji aktów prawnych – obecnie w ramach Wydziału ds. Weryfikacji Prawnej i Lingwistycznej (Division for Legal and Linguistic Draft Revision)⁵⁷ Ministerstwa Sprawiedliwości. Wydział ten pełni wiodącą rolę w tworzeniu aktów prawnych, ponieważ zajmuje się weryfikacją ostatecznych wersji rządowych projektów aktów prawnych pod względem prawnym i z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Ideą przewodnią utworzenia formalnego zespołu składającego się z prawników i lingwistów było przekonanie polityków szwedzkich, że jeśli przepisy prawne będą pisane

⁵⁵ *The Swedish System of Government*, Swedish Institute, March 2005 (pełny tekst dostępny: http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/english/factsheets/SI/SI_FS55y_Swedish_system_of_government/FS55y_Lowres.pdf).

⁵⁶ http://www.sverige.se/sverige/templates/topic___9959.aspx.

⁵⁷ *The Swedish Government Promotes Clear Drafting*, Information material, Ministry of Justice, 16 May 2005. Materiał jest dostępny na str.: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/04/45/22/565a782b.pdf>.

jednoznacznym i zrozumiałym językiem to język używany przez administrację publiczną w innych oficjalnych dokumentach także będzie klarowny.

Obok badania poprawności tekstów proponowanych aktów prawnych, Wydział ds. Weryfikacji Prawnej i Lingwistycznej organizuje także szkolenia dla osób zajmujących się pisaniem projektów ustaw, publikuje podręczniki, przewodniki oraz artykuły na temat jasnego pisania tekstów aktów prawnych, zapewnia doradztwo za pośrednictwem telefonu i poczty elektronicznej, a przedstawiciele wydziału uczestniczą w pracach komisji ustanawianych przez rząd w celu poprawy aktów prawnych. Dzięki temu rozwiązaniu jakość aktów prawnych jest utrzymywana na wysokim poziomie. W 2004 r. specjaliści z Wydziału ds. Weryfikacji Prawnej i Lingwistycznej zweryfikowali 1.454 dokumenty, z czego 181 – to propozycje aktów prawnych, a 987 – ustawy⁵⁸.

1.4.4. Struktura aktów prawnych

Współczesny szwedzki akt prawny zwykle jest podzielony na trzy rozdziały z podtytułami. Pierwszy artykuł jest wstępem do aktu i zapowiedzią jego treści. Czasami kolejne rozdziały rozpoczynają się od streszczenia zawartości danego rozdziału, zgodnie z zasadą „od ogółu do szczegółu”.

Struktura danego aktu prawnego zależy od jego rodzaju – jak i przez kogo będzie używany (szwedzkie ustawodawstwo dzieli się na trzy różne grupy: ustawy, rozporządzenia i regulacje). Najbardziej szczegółowe zapisy są zwykle stosowane w przepisach wykonawczych (subordinate legislation). Struktura aktu prawnego musi być czytelna, również w przypadku aktu niższego rzędu. Żaden artykuł nie może mieć więcej niż trzy paragrafy, a każdy paragraf powinien zawierać zamkniętą w logiczną całość argumentację. Poszczególne paragrafy powinny także być jasno powiązane ze sobą pod względem logicznym i lingwistycznym. Jeżeli zachodzi potrzeba odwołania się do innego paragrafu w danym akcie prawnym, musi to być tak wyrażone, aby odbiorca miał rzetelny obraz do czego odnosi się odwołanie. Nagłówki informacyjne czasami przybierają formę pytań, na przykład: *Jaki czynsz musi płacić dzierżawca?*

Zdania stosowane przy pisaniu aktów prawnych mają prostą strukturę, a porządek używanych słów nie odbiega od zasad zwykłego języka szwedzkiego używanego na co dzień. Często jest stosowane wyliczanie, na przykład przewidywanych różnych opcji wyboru; mowa zależna jest używana tylko wówczas, gdy zapis odnosi się do nieznanego osoby. Słowa i sformułowania archaiczne oraz niejednoznaczne nie są używane. Istnieje nawet „czarna lista” słów i wyrażen archaicznych, których należy unikać; podobną rolę spełniają przewodniki dla osób piszących projekty ustaw, które mają pomagać osobom piszącym akty prawne znaleźć idealne synonimy.

1.4.5. Dbłość o zrozumiały język przy tworzeniu nowych aktów prawnych

Ze względu na to, że pisanie podlega pewnej tradycji, językoznawcy w Szwecji koncentrują się na eliminowaniu nieefektywnych nawyków w pisaniu tekstów osób zajmujących się opracowywaniem zarówno propozycji aktów prawnych, jak również raportów komisji i administracyjnych decyzji rządowych. Obecnie wymagane jest, aby opracowując oficjalny tekst autor koncentrował się na rezultacie, jaki ma być uzyskany w związku z proponowanym aktem prawnym czy decyzją. Wypracowany przez lata nowy model tekstów oficjalnych (ustaw, rozporządzeń, itp.) rozprzestrzenił się poza ministerstwami, ponieważ inne instytucje naśladują dobre przykłady pracy rządu. W 2004 r. Parlament szwedzki ustalił nowy wzór przygotowywania raportów przez komisje parlamentarne – zgodny z promowanymi standardami.

Zmiana nawyków podczas opracowywania aktów prawnych wymaga wielu lat, ale jest możliwa. W raporcie *W kierunku lepszego oficjalnego języka (På väg mot ett bättre myndighetsspråk)* przedstawionym w 2001 r. przez Szwedzką Agencję Zarządzania Publicznego (Swedish Agency for

⁵⁸ *The Swedish Government Promotes Clear Drafting*, Information material, Ministry of Justice, 16 May 2005.

Public Management) stwierdzono, że język używany przez agencje rządowe zdecydowanie poprawił się, a specjaliści zajmujący się pisaniem aktów prawnych mają świadomość konieczności dostosowywania używanego języka do odbiorców danego przepisu. Jeszcze bardziej optymistyczne okazały się wyniki przeglądu używanego słownictwa oraz struktury sformułowań – większość instytucji opracowywała dokumenty unikając słów i zwrotów trudnych do zrozumienia lub przestarzałych. Problemem nadal pozostaje lepsze dostosowanie tekstów do odbiorców danego dokumentu, w szczególności chodzi o bardziej precyzyjne wyrażanie tego, co ustawodawca mówi poprzez dany akt, uwydatnienie głównego przesłania, a także stosowanie spisów zawartości, podsumowań oraz nagłówków informacyjnych. Z myślą o specjalistach tworzących teksty aktów prawnych naukowcy opracowali test, który ma pomóc stwierdzić, na ile łatwy do zrozumienia jest opracowany tekst dokumentu⁵⁹.

Zmiany, jakie zaszły w Szwecji w zakresie języka używanego w procesie tworzenia aktów prawnych były możliwe również dzięki działalności instytucji pod nazwą *Plain Swedish Group* utworzonej w 1993 r. przez rząd Szwecji. Jej celem było zachęcanie instytucji publicznych do realizowania projektów promujących stosowanie prostego i jednoznacznego języka w oficjalnych dokumentach. *Plain Swedish Group* (PSG) składa się z trzech sędziów, dwóch językoznawców, dwóch menedżerów informacji oraz dwóch naukowców zajmujących się polityką, przy czym kluczowa dla sprawy jest obecność w grupie sędziów będących „ambasadorami” stosowania zrozumiałego języka wśród prawników. PSG zapewnia wiedzę, doświadczenia i rozwiązania pochodzące z różnych projektów promujących zrozumiały język w oficjalnych dokumentach publicznych realizowanych zarówno w Szwecji, jak i na świecie, organizuje konferencje, daje wykłady pracownikom instytucji publicznych, wydaje biuletyn zawierający artykuły dotyczące stosowania zrozumiałego języka w oficjalnych dokumentach publicznych (*Klarspråksbulletinen*), a także przyznaje nagrody instytucjom odnoszącym sukcesy na tym polu (*Klarspråkskristallen*).

1.4.6. Włączenie partnerów społecznych w przygotowanie propozycji aktów prawnych. Przełożenie oczekiwań partnerów społecznych na treści ustaw

W Szwecji, podobnie jak w innych państwach demokratycznych, gdzie władzą ustawodawczą jest Parlament, społeczeństwo ma swój udział w tworzeniu prawa poprzez uczestnictwo w wyborach do Parlamentu. Według danych z 2002 roku około 80%⁶⁰ osób uprawnionych do głosowania w wyborach powszechnych brało w nich udział. Możliwe jest także wypowiedanie się obywateli na temat propozycji nowych rozwiązań prawnych, także w trakcie referendum.

Innym, bardziej bezpośrednim sposobem wpływania na stanowione prawo, jest działalność w partiach politycznych bądź zaangażowanie się w działalność organizacji pozarządowych działających na rzecz rozwiązań w bardzo różnorodnych dziedzinach, na przykład poprzez: związki zawodowe, ruch na rzecz kobiet, sportu oraz wiele innych. Jednocześnie nie trzeba być członkiem partii politycznej czy organizacji pozarządowej, aby wywierać wpływ. Wszyscy obywatele są uprawnieni do przesyłania komentarzy do propozycji rządowych. Na szczeblu ogólnokrajowym zbieraniem opinii zajmują się komisje rządowe opracowujące projekty aktów prawnych i komitety parlamentarne analizujące projekty ustaw w trakcie dalszych procedur legislacyjnych (pisano na ten temat w punkcie 1.3.1.) Ponadto komentarze dotyczące proponowanych przez rząd rozwiązań obywatele mogą wyrażać poprzez udział w debatach, demonstracjach, podpisywanie apeli, wysyłanie listów do prasy, a także organizowanie spotkań. Obywatele mają również dostęp do polityków i osób publicznych, a także do oficjalnych dokumentów.

⁵⁹ Test jest dostępny pod hasłem ‘plain Swedish test’ na stronie *Plain Swedish Group*: www.regeringen.se/klarsprak.

⁶⁰ *Sweden In Brief / A Political Society*, <http://www.sweden.se>, 23.10.2002.

1.4.7. Zapewnienie przejrzystości. Jawność w działalności publicznej

W Szwecji przywiązuje się ogromną wagę do przejrzystości w działaniach władzy⁶¹. Ustawa o wolności prasy zapewnia społeczeństwu szwedzkiemu dostęp do informacji na temat prac Parlamentu, rządu i agencji rządowych. Jest to jedna z fundamentalnych zasad w demokracji szwedzkiej. Instytucje i ciała rządowe, podobnie jak inne instytucje publiczne, muszą dostarczać informacji na żądanie obywateli, przedstawicieli massmediów czy innych zainteresowanych. Zasada jawności dotyczy także korespondencji między głową państwa, czyli królem Szwecji a premierem. Zgodnie z ustawą o wolności prasy jawne są także posiedzenia Parlamentu oraz posiedzenia sądów. Obywatele mają prawo wiedzieć, jak głosują w Riksdagu jego członkowie, dlatego głosowania są jawne i otwarte.

Wszystkie dokumenty przesyłane do instytucji publicznych są rejestrowane, aby dowiedzieć się czy dana instytucja otrzymała konkretny dokument oraz na jakim etapie znajduje się dana sprawa i kto ją rozpatruje, należy skontaktować się z tą instytucją. Wszystkie dokumenty przygotowywane przez biura rządowe są dostępne za pośrednictwem Centrum Danych.

Zasada publicznego dostępu do oficjalnych dokumentów oznacza także, że przedstawiciele rządu, pracownicy agencji rządowych, administracji publicznej oraz samorządów lokalnych mają swobodę w ujawnianiu informacji, czyli są uprawnieni do przedstawiania wszystkiego, co wiedzą o danej sprawie przedstawicielom massmediów oraz innym zainteresowanym bez zwłoki.

Publicznemu dostępowi podlegają także dane przetworzone, zawartość komputerów czy nagrania, a instytucje publiczne mają obowiązek zapewnić niezbędny sprzęt techniczny (np. magnetofon), aby zainteresowany mógł się zapoznać z daną informacją. Dokumenty mogą być także przepisywane, fotografowane i nagrywane (np. taśmy). Kopie czy odpisy są udostępniane zainteresowanym po dokonaniu opłaty. W przypadku danych elektronicznych udostępniane są jedynie wydruki.

Istnieje kilka wyjątków od zasady publicznego dostępu do oficjalnych dokumentów i informacji, ale są one ściśle określone w ustawie o zachowaniu tajemnicy (secrecy act). Dostęp do dokumentów może być zastrzeżony, jeśli dotyczą one następujących kwestii:

- bezpieczeństwo państwa lub jego relacje z innymi państwami czy międzynarodowymi organizacjami,
- polityka fiskalna, monetarna lub walutowa państwa,
- działalność kontrolna i nadzorcza organów publicznych,
- zapobieganie lub wykrywanie przestępstw,
- sprawy interesu ekonomicznego instytucji publicznych (economic interests of the public institutions),
- ochrona danych osobistych lub ekonomicznych osób prywatnych,
- zachowanie gatunków zwierząt i roślin.

Propozycje decyzji zwykle nie są traktowane jako dokumenty oficjalne, które mogą być upubliczniane – definicję dokumentu oficjalnego zawiera ustawa o wolności prasy. Przywiązywanie w Szwecji tak wielkiej wagi do przejrzystości w działaniach przedstawicieli władzy zaowocowało wysoką pozycją tego kraju w rankingach dotyczących korupcji – od lat Szwecja zajmuje w nich jedno z czołowych miejsc. W Indeksie Percepcji Korupcji 2005 opublikowanym przez Transparency International Szwecja uplasowała się na szóstej pozycji⁶².

⁶¹ http://www.samhallsguiden.riksdagen.se/index_en.asp oraz *The Swedish Approach to Public Access to Documents*, FACTSHEET, Ministry of Justice, Sweden, Ju 00.14e, November 2000 (dokument jest dostępny na str.: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/62/87/5626168f.pdf>), a także *Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities*, Ministry of Justice, Stockholm, December 2004 (dokument jest dostępny na str.: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/68/28/b8e73d81.pdf>).

⁶² *Transparency International Indeks Percepcji Korupcji 2005*, <http://www.transparency.pl/www/pliki/CPI%202005%20informacja%2018.10.2005.doc>

1.5. Wybrane doświadczenia Niemiec, Australii, Kanady i Norwegii w zakresie praktyk dobrej legislacji

Przemysław Kulawczuk

1.5.1. Praca w komitetach (Niemcy)

Niemieckie podejście do pracy w komitetach różni się istotnie od podejścia amerykańskiego. Według Reguły 69 Procedury Niemieckiego Bundestagu⁶³, posiedzenia komitetów z zasady nie są otwarte dla publiczności, chyba że komitet zadecyduje inaczej. Jednakże według reguły 69A, kiedy zbliża się okres końcowych przedstawień (final deliberations), komitety mogą, w konsultacji z Konwentem seniorów, przeprowadzać rozszerzone publiczne zebranie (debatę publiczną) na dany temat. Agenda tego typu debaty powinna być przedstawiona członkom Parlamentu i rządowi federalnemu.

Rozszerzone publiczne zebrania komitetów wymagają specjalnych pomieszczeń, które posiadają galerie dla gości, galerię prasową i miejsce dla telewizji. Tego typu publiczne zebrania komitetów odbywają się z reguły podczas końcowej debaty. W efekcie publiczny charakter zebrań komitetów pozwala na lepsze przedstawienie różnych opcji, ale nie służy ustalaniu faktów, niezbędnych do podejmowania decyzji. Te fakty powinny być ustalone podczas wcześniejszych zebrań komitetów.

Jedną z metod uzyskiwania informacji koniecznych do sformułowania stanowiska komitetu może być przesłuchanie publiczne – według reguły 70 metoda ta może być wykorzystywana w odniesieniu do ekspertów, przedstawicieli grup interesów i innych osób mogących dostarczyć niezbędnych informacji. Tego typu przesłuchanie publiczne powinno się odbyć, jeżeli zażąda tego co najmniej jedna czwarta członków danego komitetu (w Polsce większość). Jeżeli przesłuchanie publiczne odbywa się na wniosek mniejszości komitetu, to komitet musi przesłuchać wskazane przez mniejszość osoby. Jeżeli komitet ograniczy liczbę osób, które będą podlegać przesłuchaniu, mniejszość może wskazać tylko taką liczbę przesłuchiwanym, jaka wynika z proporcji liczby członków mniejszości do ogółu członków komitetu.

Zasadniczo w niemieckiej praktyce parlamentarnej wyszczególnia się dwa podstawowe cele odbywania przesłuchań publicznych: uzyskanie specjalistycznej informacji oraz wzbudzenie zainteresowania mediów i opinii publicznej tematyką sprawy podlegającej debacie⁶⁴. Dzięki publicznej debacie wywierany jest pewien wpływ na opinię publiczną, która za pomocą nacisków na parlamentarzystów może wymóc wprowadzenie określonych przepisów. Bardzo często w niemieckiej praktyce parlamentarnej wycofywano ustawy, ponieważ większość ekspertów i osób zaproszonych do przedstawienia swojego stanowiska wypowiadała się o nich niekorzystnie. Z tego też względu przesłuchania publiczne są ważnym narzędziem, za pomocą którego można ograniczyć wprowadzanie społecznie niekorzystnej legislacji. Obserwując praktykę niemiecką można stwierdzić, że liczba przesłuchań publicznych rośnie w okresach przedwyborczych.

1.5.2. Mediacje parlamentarne (Niemcy)

Interesującym rozwiązaniem funkcjonującym w niemieckim parlamencie jest Komitet ds. Mediacji. Jest to rozwiązanie mające na celu znalezienie kompromisu wtedy, gdy do porozumienia nie mogą dojść obie izby Parlamentu. W takiej sytuacji na wniosek co najmniej 5% członków Bundestagu można powołać Komitet ds. Mediacji, który składa się w równej liczbie z członków obu izb Parlamentu. Kiedy Komitet ds. Mediacji przyjmie kompromisową propozycję ustawy, wówczas zaproponowana ustawa musi być niezwłocznie przedstawiona pod obrady izby. Izba może w takim

⁶³ *Rules of Procedure of the German Bundestag*, 2006.

⁶⁴ http://www.bundestag.de/hhtdocs_e?legislat/10hearings z 13 lipca 2006.

przypadku jedynie przegłosować kompromisowy projekt ustawy lub go odrzucić (reguła 10 Komitetu ds. Mediacji). Jeżeli propozycja ustawy zgłoszona przez Komitet ds. Mediacji dotyczy konstytucji RFN to zmiana każdego przepisu w tym zakresie powinna być głosowana oddzielenie.

1.5.3. Australijskie reguły opracowywania aktów prawnych

Australia jest jednym z nielicznych krajów bardzo szczegółowo określających zasady, którymi musi rządzić się proces legislacyjny, od etapu pisania wersji roboczej prawa (legislative draft) do uchwalenia prawa przez Parlament. Wiodącym dokumentem w tym zakresie jest *Legislative Instruments Act 2003*⁶⁵. Ustawa ta określa standardy przygotowywania wersji roboczych legislacji, zakres i charakter konsultacji przed zgłoszeniem ustawy do Parlamentu, zasady rejestracji dokumentu jako dokumentu parlamentarnego, zasady postępowania z dokumentami ustawodawczymi przez Parlament oraz zasady wygaszania ustaw. Spośród tych zagadnień warto zwrócić uwagę na przygotowywanie wersji roboczych projektów ustaw i zakres konsultacji ustaw przed przesłaniem ustawy do Parlamentu.

Ustawa określa obowiązki ministra (secretary) w zakresie przygotowywania wersji roboczych ustaw. Minister zobowiązany jest do podjęcia kroków, które będą prowadziły do sprawności legislacyjnej, jasności, zrozumiałości tekstu ustawy dla oczekiwanych użytkowników instrumentów legislacyjnych. Ustawa wyszczególnia następujące działania ministra:

- inicjowanie i nadzorowanie pisania wersji roboczych instrumentów legislacyjnych,
- dokonywanie lustracji wstępnych wersji instrumentów legislacyjnych,
- zapewnienie doradztwa dla osób przygotowujących instrumenty legislacyjne,
- zapewnienie przeszkolenia w zakresie pisania aktów prawnych i w sprawach związanych z pisaniem aktów prawnych dla pracowników i urzędników innych ministerstw,
- aranżowanie tymczasowych staży w innych ministerstwach dla pracowników zajmujących się pisaniem aktów ustawodawczych,
- zapoznanie pracowników innych ministerstw z doświadczeniami w zakresie pisania aktów prawnych w danym ministerstwie⁶⁶.

Ponadto ustawa określa wymagania, które każdy minister musi spełnić w zakresie zapewnienia równych szans. W szczególności do obowiązków ministrów należy wyeliminowanie języka zorientowanego na płeć w instrumentach legislacyjnych. Ponadto każdy minister zobowiązany jest dokonać przeglądu, czy tego typu język był wykorzystywany w dotychczas uchwalonym ustawodawstwie oraz zaproponować Parlamentowi ewentualne zmiany w tym zakresie⁶⁷.

Chociaż zasady określające obowiązki ministrów w zakresie przygotowywania aktów prawnych są dość ogólne, to wymuszają one podnoszenie kwalifikacji pracowników zatrudnionych przy opracowywaniu aktów prawnych, zwiększają zakres współpracy z innymi ministerstwami oraz zapewniają pomoc doradczą dla pracowników legislacyjnych ministerstwa. Wśród standardów legislacyjnych zasadnicze znaczenie mają zasady jasności i zrozumiałości uchwalanego prawa dla przyszłych jego użytkowników.

1.5.4. Zasady prowadzenia konsultacji aktów prawnych w Australii

Trzecia część ustawy o instrumentach legislacyjnych Australii określa wymagania związane z organizowaniem procesu konsultacji zanim dokument zostanie aktem legislacyjnym. W szczególności konsultacje są wymagane, jeżeli proponowana ustawa posiada bezpośredni albo znaczący pośredni wpływ na biznes lub ogranicza konkurencję. Dla określenia czy konsultacje zostały zorganizowane w sposób właściwy, legislatorzy powinni zasięgnąć opinii osób mających odpowiednią wiedzę w

⁶⁵ *Legislative Instruments Act 2005*, Act No. 139 of 2003 as amended, compilation prepared on January 2005, Office of Legislative Drafting and Publishing, Attorney-General's Department, Canberra

⁶⁶ *Legislative Instruments Act 2003*, Part 2 – *Drafting standards*, point 16., s. 19.

⁶⁷ Tamże s. 19.

dziedzinie, której dotyczy legislacja. Powinni oni także zwrócić uwagę czy osoby, których dotyczy tworzony akt prawny, miały możliwość wypowiedzenia się na temat nowej legislacji.

Chociaż ustawa nie przesądza, jakie formy konsultacji mogą być zastosowane, to jednak wymaga, aby legislatorzy zawiadomili (albo bezpośrednio albo za pomocą ogłoszeń) organizacje lub osoby, na które będzie oddziaływać proponowana legislacja. Tego typu zawiadomienie powinno być dostarczone wymienionym podmiotom do określonego momentu albo powinno zawierać zaproszenie do uczestnictwa w przesłuchaniach publicznych.

Australijska ustawa o instrumentach legislacyjnych określa również w jakich przypadkach konsultacje nie są konieczne. Ustawa podaje przypadki tego typu takie jak:

- a) małe znaczenie instrumentu legislacyjnego lub jego techniczny charakter,
- b) instrument jest wymagany w trybie pilnym,
- c) instrument, który daje efekt, w kategoriach zawartych już w budżecie do decyzji w postaci:
 - zmiany podatków, opłat itp.,
 - zmienia lub nadaje uprawnienia,
 - nakłada lub zmienia obowiązki,
- d) instrument związany z bezpieczeństwem narodowym,
- e) instrument w stosunku do którego już przeprowadzono konsultacje, jeszcze przed procesem legislacyjnym,
- f) instrument, który odnosi się do zatrudnienia,
- g) instrument, który odnosi się do zarządzania siłami obronnymi⁶⁸.

Zgodnie z ustawą, nie przeprowadzenie konsultacji nie może być podstawą do unieważnienia regulacji czy też nie wejścia jej w życie. Pomimo tego „zabezpieczającego” rozwiązania lista zakresów tematycznych dotyczących wyłączeń z obowiązku konsultacji nie jest zbyt duża. Przepisy australijskiej ustawy o instrumentach legislacyjnych nie ograniczają na przykład konsultacji polityki podatkowej, chyba że odpowiednie przepisy wynikają bezpośrednio z samego budżetu, który został już ogłoszony. Nie ma natomiast ograniczeń w zakresie konsultowania przyszłej polityki i przyszłych obciążeń podatkowych.

1.5.5. Wybrane praktyki pracy legislacyjnej w Kanadzie

Kanadyjska praktyka legislacyjna zawiera w istotnym stopniu podobne rozwiązania, jak stosowane w praktyce parlamentarnej USA. Warto jednak zwrócić uwagę na rozwiązania dotyczące pracy komitetów parlamentarnych, w szczególności zaś reguł wypowiedzania się przed komitetem zaproszonych gości pełniących rolę świadków w procesie legislacyjnym. Świadczenie wypowiedzi odbywa się podczas obrad komitetu w ramach badania tematu (study), chociaż bardzo często używa się również terminu przesłuchanie publiczne (public hearing).

Świadczenie komitetu parlamentarnego Izby Gmin Kanady są chronieni prawem i w zakresie przedstawianych podczas obrad komitetu spraw są wyłączeni z odpowiedzialności sądowej. Świadczeniami komitetu parlamentarnego mogą być zarówno przedstawiciele administracji, jak i zaproszeni goście reprezentujący organizacje lub zbiorowe przedstawicielstwa posiadające określony interes w sprawach podlegających legislacji, rzadziej osoby indywidualne. Każdy uczestnik przesłuchań przed komitetem zobowiązany jest dostarczyć syntetyczny materiał obejmujący zazwyczaj kilka stron (brief), w którym określone są zasadnicze argumenty danej organizacji i wynikające z nich wnioski dla legislacji. Materiał ten jest rozdawany członkom komitetu przed posiedzeniem. Podczas wystąpienia przed komitetem świadkowie składają krótkie oświadczenie, z reguły nie dłuższe niż 5-minutowe i odpowiadają na pytania członków komitetu. Każdy komitet ma prawo określać, jak wielu świadków chce przesłuchać oraz jak długie mają być przesłuchania. Lista świadków do badania tematu może być uzupełniona w oparciu o wnioski personelu Parlamentu.

⁶⁸ Tamże s. 21.

Przesłuchania świadków mogą się odbywać również poza Parlamentem, a także za pomocą wideokonferencji⁶⁹.

Zdecydowana większość posiedzeń komitetów odbywa się przy udziale publiczności i prasy, chyba że posiedzenia dotyczą spraw porządkowych. Ponadto wszystkie spotkania są na żywo transmitowane w Internecie w językach, w jakich odbywają się wystąpienia. Natychmiast po posiedzeniu komitetu publikuje się nieoficjalne stenogramy (blues) z posiedzenia w językach, w jakich były dokonywane wystąpienia, na podstawie dostarczonych przez uczestników materiałów. Ponadto tak szybko jak to jest możliwe w Internecie publikowane są oficjalne stenogramy.

Komitety czasami przeprowadzają publiczne konsultacje. Odbywa się to zazwyczaj poprzez zaproszenie opinii publicznej do przedstawienia komitetowi swoich poglądów w wersji pisemnej (briefs). Często są również praktyki odbywania konsultacji on-line.

Senat Kanady określa wymagania, jakie powinien spełnić dostarczany przez świadka materiał opiniodawczy (brief)⁷⁰. Warto zwrócić uwagę na te dyspozycje, ponieważ zawartość materiału nie powinna przekraczać 10 stron, powinien być on maksymalnie treściwy, wszelkie rekomendacje powinny być tak szczegółowe, jak to możliwe, zwłaszcza gdy proponowane są zmiany w legislacji. Oznacza to w szczególności, że jeżeli świadek chce zaproponować zmianę ustawy, powinien również podać brzmienie zmiany. Materiał powinien być dostarczony w formie papierowej lub elektronicznej, a nazwisko i adres osoby, stowarzyszenia lub organizacji powinny być jasno wyszczególnione. Rekomendacje ustawodawcze powinny być podsumowane na końcu materiału. Materiał przygotowany na posiedzenie komitetu nie powinien być upowszechniany przed posiedzeniem komitetu.

W senacie Kanady prezentacje zaproszonych gości trwają z reguły od 10 do 15 minut, po czym następuje sesja pytań i odpowiedzi świadka. Świadcowie procesu legislacyjnego, dostarczający dowodów w procesie legislacyjnym, korzystają z immunitetu parlamentarzystów w zakresie spraw będących przedmiotem obrad. Nic co powiedział świadek przed komitetem nie może być użyte przeciwko niemu podczas procesu sądowego. Dlatego świadkowi nie wolno odmówić udzielenia odpowiedzi na pytanie. Na życzenie świadka może mu towarzyszyć jego doradca prawny.

1.5.6. Doświadczenia Norwegii w zakresie uproszczenia regulacji

Norwegia jest krajem, który zastosował skuteczną politykę dotyczącą ograniczenia uciążliwości legislacji dla przedsiębiorców. W ramach *Planu działania rządu w zakresie uproszczenia Norwegii*⁷¹ wprowadzono zasady odnoszące się do przekonstruowania (redrafting) ustawodawstwa regulacyjnego, ograniczania wymogów w zakresie sprawozdawczości oraz określenia celów dla administracji publicznej.

„Zasady dotyczące konstruowania ustawodawstwa regulacyjnego:

- Wszelkie koszty nałożone na handel i przemysł przez wymogi regulacyjne muszą być uzasadnione w kategoriach korzyści dla społeczeństwa.
- Wymogi regulacyjne powinny być przez cały czas poddawane aktualizacji, tak aby odzwierciedlały realne potrzeby.
- Wymogi regulacyjne powinny być tak zaprojektowane, aby były możliwe do spełnienia przez handel i przemysł, dotyczy to zarówno poszczególnych regulacji jak i całego ciężaru regulacyjnego.

Zasady dotyczące ograniczenia wymogów sprawozdawczych dla biznesu:

⁶⁹ *Committees Practical Guide*. House of Commons Canada, March 2006.

⁷⁰ *Guide for witness appearing before Senate Committees*, Senate of Canada, <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-E/pub-/witness-e.htm> z 13 lipca 2006 roku.

⁷¹ *Streamlining and facilitation for Trade and Industry. The Government Plan for Simplifying Norway. Status Report 2004*. Ministry of Trade and Industry, Norway 2005.

- Rząd nigdy nie będzie wymagał więcej informacji niż jest to aktualnie potrzebne.
- Biznes nigdy nie będzie przedstawiał w sprawozdaniu tej samej informacji więcej niż raz.
- Rząd zaoferuje najprostszy możliwy sposób sprawozdawczości.
- Uzyskana zostanie rozsądna równowaga pomiędzy korzyścią rządu z uzyskiwania sprawozdawczości a ciężarem nałożonym na biznes w tym zakresie.

Określono ponadto następujące cele kierunkowe:

- Handel i przemysł będzie postrzegał administrację publiczną jako organizację dobrze zorganizowaną i nie biurokratyczną, a norweskie świadczenie usług publicznych jako przewagę konkurencyjną w ujęciu międzynarodowym.
- Uzyskanie najlepszej możliwej współpracy i współdziałania pomiędzy sektorem publicznym a przemysłem i handlem.⁷²

W ramach realizacji planu uproszczenia regulacji od 2002 roku wdrożono w Norwegii w latach 2003-2004, 87 spośród 108 zaplanowanych indywidualnych działań. W szczególności obejmowały one takie priorytetowe zakresy działań jak:

- oceny wpływu regulacji,
- sprawozdawczość elektroniczną,
- regulacje w zakresie zdrowia, środowiska i bezpieczeństwa,
- prawo budowlane i o zagospodarowaniu przestrzennym,
- badanie efektów po wdrożeniu uproszczeń regulacji⁷³.

Kluczowym elementem programu upraszczania wymogów sprawozdawczych jest system informatyczny Atlinn, pomyślany jako kanał sprawozdawczy, który nie tylko koncentruje i kieruje do odpowiednich organów sprawozdania składane przez biznes, ale także zapewnia wykorzystanie podpisu elektronicznego dla zapewnienia wiarygodności sprawozdań. W efekcie, w ramach jednego internetowego kanału sprawozdawczego, przedsiębiorcy mogą wypełniać sprawozdania oraz uzyskiwać potwierdzenia ich przyjęcia. Dla badania skutków uproszczenia regulacji uruchomiono w ramach Ministerstwa Przemysłu i Handlu centrum budowania kompetencji w zakresie badania wpływu regulacji na otoczenie gospodarcze – Orakel. Centrum pomaga ministerstwom i agendom rządowym opracowywać oceny wpływu regulacji.

Zarówno ogólne zasady w zakresie uproszczenia prawa przyjęte przez rząd Norwegii, jak i programy ich realizacji, za które odpowiedzialni są poszczególni ministrowie, wskazują, że możliwe jest znaczące uproszczenie regulacji gospodarczych, a także uzyskanie znaczących korzyści dla biznesu, jak i sektora publicznego, określanych w kategoriach konkurencyjności międzynarodowej.

⁷² Tamże, s. 6.

⁷³ Tamże, s. 7.

2. Udział przedsiębiorców w kształtowaniu prawa wobec małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w krajach Unii Europejskiej⁷⁴

Przemysław Kulawczuk, Mieczysław Bąk

2.1. Uwagi wprowadzające

Kształtowanie polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw jest zadaniem, które w krajach Unii Europejskiej leży w kompetencjach rządów narodowych lub też regionów. Czasami polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) tworzona jest na obu tych szczeblach. Unia Europejska podejmuje działania mające na celu wdrożenie najlepszych praktyk do krajowych polityk wspierania MSP. W ramach tego typu działań została uchwalona *Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw* (2000), która jako jedną z najważniejszych rekomendacji dla rządów krajów członkowskich wskazała konieczność kształtowania polityki wobec małych przedsiębiorstw przy udziale samych drobnych przedsiębiorców.

Jednym z pierwszych zadań Komisji Europejskiej w tym względzie było dokonanie rozpoznania w jakim zakresie polityki poszczególnych krajów wobec sektora MSP uwzględniają postulaty przedsiębiorców oraz w jakim zakresie programy rządowe i regionalne uwzględniają specyficzne problemy tego sektora. Komisja Europejska podjęła decyzję o uruchomieniu projektu zatytułowanego: *Konsultacje interesariuszy w zakresie kształtowania polityki wobec małych przedsiębiorstw na szczeblu krajowym i regionalnym*. Projekt został uruchomiony w roku 2003, natomiast raport końcowy z pracy grupy ekspertów, *Consultation of Stakeholders*, został przedstawiony w październiku 2005 roku. Raport ten przedstawia wyniki poszczególnych grup krajów europejskich (EU15, EU25) i wydaje się być mniej przydatnym do oceny udziału przedsiębiorców w tworzeniu polityki wobec MSP z perspektywy poszczególnych krajów członkowskich, na przykład Polski.

W zamierzeniu projekt miał obejmować przeprowadzenie analizy modeli i form oraz rezultatów konsultowania polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw w 15 krajach członkowskich UE, 10 krajach kandydujących, w 4 krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz 3 krajach stowarzyszonych (Bułgaria, Rumunia i Turcja). Praktyczne działania badawcze zostały przeprowadzone w 31 krajach. Ponadto projekt obejmował przegląd najlepszych praktyk z zakresu konsultowania kształtowania polityki wobec MSP oraz wypracowanie rekomendacji dla krajów uczestniczących w projekcie.

Rozpoznanie zakresu kształtowania polityki wobec MSP przy udziale przedsiębiorców zostało zrealizowane za pomocą badania ankietowego skierowanego zarówno do organizacji przedsiębiorców jak i władz publicznych biorących udział w kształtowaniu polityki wobec MSP. W szczególności chodziło o porównanie ocen uczestnictwa partnerów społecznych w tworzeniu polityki wobec MSP oraz samych władz publicznych. Badania organizacji przedsiębiorców zostały przeprowadzone w 28 krajach, natomiast władz publicznych w 22 krajach. Poziom reprezentatywności badań organów władz publicznych był słabszy niż badań organizacji przedsiębiorców. Z tego też względu w przedstawionym

⁷⁴ Przedstawiony artykuł opiera się na rezultatach projektu Komisji Europejskiej pod tytułem *Konsultacje interesariuszy w zakresie kształtowania polityki wobec małych przedsiębiorstw na szczeblu krajowym i regionalnym*. Współautor rozdziału był jednym z trzech ekspertów, którzy brali udział w projekcie ze strony Polski, reprezentując Krajową Izbę Gospodarczą. Koordynatorem projektu ze strony Komisji Europejskiej, Dyrektoriatu Przedsiębiorczości i Przemysłu, była Lucyna Kamińska, która była również edytorem raportu końcowego. Całościowy raport grupy ekspertów przedstawiony jest na stronie:

http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/stakehold/index.htm

Zarówno format, jak i treść prezentowanego tutaj rozdziału są nową prezentacją tematu i nie powielają treści powyższego raportu.

rozdziale uwypuklona zostanie ocena przedsiębiorców jako społecznych partnerów władz publicznych kształtujących politykę wobec MSP.

Badanie ankietowe miało charakter otwarty. Opracowana przez ekspertów ankieta została przetłumaczona na języki narodowe uczestników projektu i zamieszczona na stronie internetowej Komisji Europejskiej. Eksperti narodowi zachęcali ogólnokrajowe lub regionalne przedstawicielstwa przedsiębiorców do udzielenia odpowiedzi na pytania ankiety. Ankieta obejmowała następujące zakresy tematyczne:

1. Charakterystyka respondentów;
2. Proces konsultacji;
3. Reprezentatywność organizacji przedsiębiorców;
4. Modele i formy konsultacji – zakres stosowania i ocena efektywności;
5. Czas konsultacji – wymagany prawem oraz rzeczywisty;
6. Konsultacje propozycji rządowych z członkami organizacji przedsiębiorców;
7. Zakres tematyczny konsultacji;
8. Kompetencje organizacji biznesowych w zakresie opracowywania opinii – samoocena;
9. Konsultacje regulacji prawnych;
10. Wykorzystanie opinii MSP zdobytych podczas konsultacji przez władze publiczne;
11. Ocena całościowa procesu konsultacji przez organizacje przedsiębiorców.

W ramach badań ankietowych odpowiedzi udzieliło 199 organizacji przedsiębiorców, z tego 13 z Polski oraz 69 organów władz publicznych z 22 krajów Europy. Ponieważ bardzo trudno porównywać uzyskane wyniki badawcze pomiędzy krajami o różnej wielkości, w tym rozdziale do porównania wybrano wyniki Polski, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Hiszpanii oraz średnie wyniki dla całej Europy. Wszystkie wybrane do porównania kraje to średnie lub duże państwa europejskie, z których Wielka Brytania reprezentuje najbardziej wolnorynkowy model polityki gospodarczej, a Niemcy najbardziej socjalny. Hiszpania z kolei osiągnęła zauważalny sukces gospodarczy prowadząc prorynkową politykę gospodarczą. Kraje dobrano tak, aby udało się znaleźć odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu polityka rozwojowa opiera się o współpracę z przedsiębiorcami oraz jak oceniane są efekty tej polityki z punktu widzenia rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Badanie przeprowadzono latem 2004 roku. Problematykę badań porównawczych w sektorze MSP omówił P. Dominak (2005).

Spśród 199 odpowiedzi udzielonych przez organizacje przedsiębiorców, 33 (16,6%) reprezentowało Niemcy, 23 (11,6%) Wielką Brytanię, 13 (6,5%) Polskę oraz 8 (4%) Hiszpanię. Organizacje te posiadały zróżnicowany terytorialnie zasięg działalności. Europejski zasięg deklarowało 33,3% respondentów z Niemiec, i 56,5% respondentów z Wielkiej Brytanii; krajowy 48,5% z Niemiec, 50% z Hiszpanii, 65,2% z Wielkiej Brytanii i tylko 23,1% z Polski. Z kolei regionalny charakter posiadało 69,7% respondentów z Niemiec, 50% z Hiszpanii i 76,9% z Polski. Oznacza to, że najbardziej umiędzynarodowione były organizacje brytyjskie. Z kolei najbardziej regionalny charakter posiadały organizacje z Polski. Przekraczający połowę lub równy połowie udział organizacji regionalnych dotyczył wszystkich czterech analizowanych krajów. Na pytanie o obligatoryjność przynależności do organizacji pozytywnie odpowiedziało 45,5% respondentów z Niemiec, 8,7% respondentów z Wielkiej Brytanii i żaden z respondentów z Polski i Hiszpanii. Należy dodać, że we wszystkich czterech analizowanych krajach funkcjonuje obowiązkowa przynależność do organizacji zrzeszających niektóre wolne zawody, np. prawnicze, jednak różni je zasadniczo kwestia obowiązku przynależności do izb gospodarczych. Taki wymóg istnieje w Niemczech i w Hiszpanii, nie występuje z kolei w Wielkiej Brytanii i Polsce.

Celem prezentowanego rozdziału jest porównanie udziału przedsiębiorców w kształtowaniu polityki wobec MSP w Polsce i trzech innych krajach UE, na tle wyników dla całej Unii, wskazanie zasadniczych problemów w tym zakresie oraz zaproponowanie rekomendacji w jaki sposób proces kształtowania polityki legislacyjnej wobec MSP w Polsce mógłby mieć charakter bardziej partycypacyjny. Zaprezentowana w tym rozdziale perspektywa porównawcza jest nowym

przedstawieniem tematu, do tej pory mało obecnego w polskiej literaturze ekonomicznej. Nie jest to jednak pierwsza praca o tej tematyce. W 1999 r. została opublikowana praca M. Bąka, P. Kulawczuka, A. Szcześniak pod tytułem *Wzmocnienie organizacji przedsiębiorców w Polsce*, która opierała się na wynikach badań ponad 400 przedstawicieli organizacji przedsiębiorców oraz przedsiębiorców w Polsce.

2.2. Uzyskane rezultaty badawcze

2.2.1. Proces konsultacji

Europejski model tworzenia polityki gospodarczej opiera się na szerokim uczestnictwie różnych partnerów społecznych, w tym organizacji przedsiębiorców. Rola animatora i inicjatora tej polityki należy z reguły do odpowiednich władz publicznych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. W istocie rzeczy we współczesnej gospodarce rynkowej regułą jest konsultowanie polityki gospodarczej z partnerami społecznymi, jednak zagadnieniem istotnym jest jakość tych konsultacji. Jednym z elementów jakości prowadzonych konsultacji jest ich częstotliwość. Dla poznania tego zagadnienia zadano badanym respondentom pytanie o częstotliwość konsultacji nowych przepisów mających wpływ na prowadzenie biznesu. Uzyskane wyniki w czterech analizowanych krajach i ogólne z Europy przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Częstotliwość konsultacji z MSP propozycji nowych przepisów mających wpływ na prowadzenie biznesu (w procentach).

Częstotliwość	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Zawsze/prawie zawsze	24,6	27,3	30,4	0	7,7
Często	31,2	36,4	30,4	12,5	39,5
Czasami	25,1	21,2	21,7	50	30,8
Niezbyt często	12,1	6,1	8,7	37,5	23,1
Nigdy	3,5	6,1	4,3	0	0
Nie wiem	3,5	3	4,3	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Spośród czterech analizowanych krajów, największą częstotliwość konsultacji polityki wobec MSP obserwowano w Wielkiej Brytanii i Niemczech. Ich wyniki przewyższają średnią europejską. W Wielkiej Brytanii niemal co trzecia organizacja przedsiębiorców twierdziła, że rząd zawsze konsultował z nią ważne decyzje dotyczące prowadzenia biznesu. Taką samą odpowiedź dała mniej więcej co czwarta organizacja z Niemiec. Częstotliwość konsultacji w Polsce jest większa niż w Hiszpanii, chociaż sumując odpowiedzi często i czasami uzyskuje się podobny wynik w obu krajach. Należy przyznać, że ogólnie w Europie – w ocenie ponad połowy respondentów – ważne dla MSP przepisy są często lub zawsze konsultowane ze społecznością biznesową. Wyniki polskie w tym aspekcie należy uznać za wyraźnie gorsze.

Istotnym zagadnieniem w procesie konsultacji jest przyjęcie ogólnego modelu konsultacji. Pojęcie „ogólny model konsultacji” określa przeważający sposób docierania do przedsiębiorców: albo poprzez kontakty indywidualne z poszczególnymi przedsiębiorcami albo poprzez kontakty z przedstawicielstwami przedsiębiorców. Zagadnienie to jest o tyle ważne, że ogólny model w istotnym stopniu może decydować o możliwości wystąpienia korupcyjnych praktyk w tworzeniu ustawodawstwa gospodarczego. Uzyskane wyniki badania w tym zakresie przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Modele prowadzenia konsultacji ze społecznością biznesową (w procentach).

Sposób konsultacji	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Bezpośrednio z poszczególnymi przedsiębiorcami	2	0	4,3	0	0
Poprzez organizacje przedsiębiorców	84,9	94	73,9	100	92,3
Nie wiem	7	3	13	0	7,7
Inne	6	3	8,7	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 2, w praktyce europejskiej zdecydowanie dominuje model konsultowania polityki dotyczącej MSP z przedstawicielstwami przedsiębiorców, czyli z organizacjami. Model indywidualnych kontaktów jest znacznie trudniejszy w realizacji, chociaż możliwy przy przyjęciu odpowiednich zabezpieczeń prawnych. Badane organizacje przedsiębiorców zapytano również o to czy prawo przewiduje obligatoryjność konsultacji przepisów prawnych lub nowej polityki wobec MSP. Odpowiedzi zawiera tabela 3.

Tabela 3. Obligatoryjność prawna konsultacji przepisów (w procentach).

Obligatoryjność prawna konsultacji	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Pełna	14,1	21,2	17,4	37,5	23,1
Niepełna (zależy od zagadnienia)	12,6	30,3	52,2	0	30,8
Nie istnieje	56,8	18,2	13	25	38,5
Nie wiem	14,6	30,3	17,4	25	7,7
Właśnie są prowadzone prace ustawodawcze w tym względzie	2	0	0	12,5	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Obligatoryjność prawa w zakresie konsultacji przepisów prawnych może dotyczyć określonych zakresów prawa (np. prawa pracy, itp.). Wynika stąd zróżnicowanie w odpowiedziach organizacji przedsiębiorców, z których część twierdziła, że istnieje pełna obligatoryjność konsultacji, a część, że jej nie ma lub jest częściowa. Uzyskane wyniki, które należy traktować jako pewne przybliżenie, wskazujące na fakt, że w czterech analizowanych krajach poziom pełnej lub niepełnej obligatoryjności konsultacji polityki wobec MSP jest znacząco wyższy niż przeciętny w Europie. Uzyskane wyniki dla całej Europy wskazują, że obligatoryjność dotyczy mniej niż 30% respondentów; w Wielkiej Brytanii obowiązek ten dotyczy niemal 70% respondentów, w Polsce i Niemczech ponad 50% respondentów i w Hiszpanii dwóch piątych respondentów. Oznacza to, że w wybranej grupie krajów istnieje duży poziom obligatoryjności tworzenia polityki wobec MSP przy ich udziale.

W Polsce obowiązek konsultacji projektowanych aktów prawnych wynika z uchwały Rady Ministrów nr 49 z 19 marca 2002 roku – regulamin pracy Rady Ministrów (punkt 3.3.). Również istniejąca praktyka parlamentarna oraz Regulamin Sejmu w art. 42 przewiduje możliwość „wysłuchiwania uwag ekspertów”, ale w istocie nie jest to wymagane przez prawo, a decyzja o zaproszeniu ekspertów zależy w dużym stopniu od prezydium Komisji. W Sejmowej Komisji Gospodarki zapraszanie ekspertów jest obowiązującą praktyką.

2.2.2. Reprezentatywność organizacji przedsiębiorców

Jednym z najistotniejszych problemów przy uwzględnianiu opinii organizacji przedsiębiorców jest odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie poszczególne organizacje są reprezentatywne dla środowiska przedsiębiorców. W szczególności chodzi o wyważenie opinii organizacji o dużym znaczeniu dla społeczności biznesowej i organizacji mniejszych. Brak oceny reprezentatywności może prowadzić do wywierania nadmiernego wpływu na ustawodawstwo organizacji niereprezentatywnych lub też kontrolowanych przez wąskie grupy przedsiębiorców. Może to prowadzić do korupcji ustawodawczej.

Tabela 4. Kryteria oceny reprezentatywności organizacji przedsiębiorców (w procentach).

Kryteria oceny reprezentatywności	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Istnieją	15,1	9,1	8,7	25	23,1
Tylko dla partnerów społecznych	15,1	3	0	37,5	30,8
Tylko dla organizacji z obowiązkową przynależnością	18,6	27,3	8,7	12,5	0
Nie istnieją	32,2	30,3	47,8	25	23,1
Nie wiem	19,1	30,3	34,8	0	23,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak wynika z wypowiedzi organizacji przedsiębiorców, kryteria oceny reprezentatywności dotyczą z reguły partnerów społecznych, czyli organizacji uczestniczących w regulacji rynku pracy (sądzi tak najwięcej organizacji w Hiszpanii i w Polsce) oraz dotyczą organizacji o obowiązkowej przynależności (tak sądzą najwięcej organizacji w Niemczech). Co interesujące, najmniejszy zakres obowiązywania kryteriów reprezentatywności dotyczy Wielkiej Brytanii, kraju, w którym dialog społeczny na rynku pracy nie pełni dużej roli i który osiąga najlepsze wyniki w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy. W Polsce przepisy limitują prawo uczestnictwa w dialogu społecznym do pięciu wymienionych z nazwy, ogólnokrajowych organizacji pracodawców. Z kolei Ministerstwo Gospodarki określa najbardziej reprezentatywne organizacje przedsiębiorców, jako te które wchodzi w skład Rady Przedsiębiorczości, czyli wspólnego forum wypracowywania stanowisk przez różne organizacje przedsiębiorców (*Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw i jej wdrażanie w Polsce w 2003 roku*, 2003, s. 22). Charakterystycznym jest, że wśród organizacji biznesowych badanych krajów, w Polsce i w Hiszpanii istnieje największa świadomość istnienia kryteriów oceny reprezentatywności partnerów uczestniczących w procesie konsultacji nowego prawa. Najmniej respondentów, którzy wiedzą o kryteriach oceny reprezentatywności, znajdują się w Wielkiej Brytanii i Niemczech. Powstaje pytanie czy przyjmowanie zbyt ścisłych i licznych kryteriów nie wytwarza dyskryminacji mniejszych organizacji. Poniżej przedstawiono, jakie szczegółowe kryteria stosowane są przy ocenie reprezentatywności organizacji przedsiębiorców w poszczególnych krajach.

Tabela 5. Kryteria stosowane przy ocenie reprezentatywności organizacji biznesu (w procentach).

Częstotliwość	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Liczba bezpośrednich członków	19,6	12,1	21,7	25	12,1
Liczba reprezentowanych przedsiębiorstw	30,2	12,1	8,7	50	23,1
Liczba przedsiębiorstw w stosunku do ogólnej liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych w kraju	9	9,1	0	0	0
Ogólna liczba pracowników zatrudnianych przez członków tych organizacji	14,1	3	4,3	0	66,7
Dobrze rozwinięte	16,1	15,2	4,3	0	0

regionalne i/lub lokalne struktury					
Siła lobbingowa	22,1	18,2	13	37,5	33,3
Nie wiem	41,2	60,6	60,9	25	33,3
Inne	9	12,1	87	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Badani respondenci mogli wskazać dowolną liczbę odpowiedzi. Wydaje się, że najważniejszym kryterium jest liczba reprezentowanych przedsiębiorstw lub liczba reprezentowanych członków, a także ich siła lobbingowa. Tylko w Polsce istotne znaczenie miała liczba pracowników zatrudnianych przez członków tych organizacji, co jest związane z uwypuklaniem tych danych przez organizacje pracodawców.

2.2.3. Formy konsultacji – zakres stosowania i ocena efektywności

Konsultacje polityki wobec MSP mogą odbywać się w różnych formach. Pełny spis tych form przedstawia tabela 8. W tabeli 6 przedstawiono wyniki badań respondentów dotyczących najczęściej stosowanych form konsultacji przy tworzeniu polityki wobec MSP w Europie i czterech analizowanych krajach. Formy te obejmowały: spotkania z partnerami społecznymi (np. Komisja Trójstronna), spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, spotkania grup ekspertów oraz konsultacje za pomocą procedur pisemnych.

Tabela 6. Formy konsultacji polityki wobec MSP z przedsiębiorcami, procent respondentów.

Formy konsultacji	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Spotkania z partnerami społecznymi (np. Komisja Trójstronna)	45,2	15,2	8,7	25	69,2
Spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców	74,9	81,8	69,9	75	46,2
Spotkania grup ekspertów	43,7	39,4	34,8	25	23,1
Konsultacje za pomocą procedur pisemnych	53,8	87,9	56,5	62,5	23,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki badań wskazują, że najczęściej stosowaną formą konsultacji są spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców. Przeciętnie w Europie wskazuje na tę formę ¾ badanych respondentów. Z czterech analizowanych krajów w najmniejszym stopniu z tej formy korzystają władze publiczne w Polsce. W Polsce najważniejszą formą konsultacji jest dialog w ramach Komisji Trójstronnej, respondenci w pozostałych krajach wskazali tę formę jako mniej ważną niż pozostałe. W Europie oraz w trzech „starych” krajach UE kluczową formą konsultacji są również konsultacje za pomocą procedur pisemnych. W Polsce uzyskany wskaźnik w tym zakresie dotyczy przynajmniej dwukrotnie mniejszej proporcji respondentów. Oznacza to, że konsultacje pisemne są w Polsce znacznie mniej popularne jako metoda konsultacji.

Badanych przedstawicieli organizacji przedsiębiorców zapytano również, które formy konsultacji polityki wobec MSP są uważane za najbardziej skuteczne. Uzyskane wyniki w tym zakresie przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Formy konsultacji polityki wobec MSP z przedsiębiorcami uznawane za najbardziej efektywne (w procentach).

Formy konsultacji	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Spotkania z partnerami społecznymi (np. Komisja Trójstronna)	27,6	15,2	0	37,5	23,1
Spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców	70,4	81,8	73,9	37,5	61,5
Spotkania grup ekspertów	35,2	39,4	26,1	37,5	23,1
Konsultacje za pomocą procedur pisemnych	35,2	87,9	47,9	50	30,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z uzyskanych danych od respondentów z 4 krajów wynika, że do najbardziej efektywnych form konsultacji zaliczyć można spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców oraz konsultacje za pomocą procedur pisemnych. Wykorzystanie dialogu społecznego w ramach Komisji Trójstronnej jest uważane za mniej skuteczne. Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż spotkania grup ekspertów uzyskały wyższe wskazania jako efektywne formy konsultacji w Niemczech i Hiszpanii niż w Polsce i Wielkiej Brytanii. Poniżej, w tabeli 8, przedstawiono porównanie wszystkich stosowanych form konsultacji polityki wobec MSP oraz ich efektywności w Europie jako całości. Negatywne różnice w proporcji respondentów w ocenie form najskuteczniejszych i faktycznie stosowanych miały wskazać potencjalne kierunki zmian w dotychczasowych praktykach.

Tabela 8. Porównanie metod konsultacji stosowanych i uważanych za najbardziej efektywne w Europie (w procentach).

Metody konsultacji	Stosowane	Najbardziej efektywne	Różnica w stosunku do najbardziej efektywnych
Stała rada biznesu	11,1	18,6	-7,5
Rada małego biznesu	17,1	24,1	-7
Spotkania z partnerami społecznymi (np. Komisja Trójstronna)	45,2	27,6	17,6
Spotkania z Komitetem Społeczno-Ekonomicznym	27,6	14,6	13
Spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców	74,9	70,4	4,5
Doradcze komitety przedsiębiorców	18,1	24,1	-6
Panele przedsiębiorców	13,1	16,1	-3
Spotkania grup ekspertów	43,7	35,2	8,5
Przesłuchania publiczne	35,2	15,6	19,6
Badania sondażowe	15,1	11,6	3,5
Konsultacje za pomocą procedur pisemnych	53,8	35,2	18,6
Konsultacje za pomocą Internetu	19,6	20,6	-1
Konsultacje za pomocą innych mediów	9	5	4
Wizyty na miejscu w przedsiębiorstwach	12,1	13,1	-1
Staże urzędników administracji publicznej w przedsiębiorstwach	4	5	-1
Osoba kontaktowa lub specjalny urząd w obrębie administracji (rzecznik MSP)	12,1	20,6	-8,5
Wyodrębnione ministerstwo dla MSP	19,6	18,6	-1
Konsultacje nieformalne	32,2	18,6	13,6
Nie wiem	6	1,5	-
Inne	3	4	-1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak pokazało porównanie, formy najczęściej stosowane są jednocześnie uważane za najbardziej efektywne. Świadczy to o właściwym doborze form konsultacji w większości przypadków. Za najbardziej nieskuteczne uznano konsultacje nieformalne, nie zobowiązujące do niczego. Organizacje przedsiębiorców powinny unikać tej formy konsultacji. Ponadto przedsiębiorcy dość krytycznie odnieśli się do efektywności stosowanych konsultacji za pomocą procedur pisemnych, chociaż ponad 35% badanych uważało je za wysoce skuteczne. Mało skuteczną formą konsultacji był dialog społeczny, stosowany przez ponad 45% badanych, ale uważany za skuteczny tylko przez nieco ponad 27% respondentów. Nisko oceniono też efektywność konsultacji za pomocą przesłuchań publicznych.

Wśród rozwiązań, które wskazywano jako warte szerszego stosowania były różne formy instytucjonalizacji współpracy przedsiębiorców z rządem (rada biznesu, komitet społeczno-ekonomiczny, rzecznik MSP, itp.). Istnienie w tym kontekście w Polsce Rady Przedsiębiorczości, jako forum uzgadniania stanowisk pomiędzy różnymi organizacjami przedsiębiorców w Polsce, należy uznać za pewną formułę instytucjonalizacji współpracy. Przyczynia się to do zwiększenia wspólnej siły społeczności przedsiębiorców w danym kraju.

2.2.4. Czas konsultacji

Badane organizacje przedsiębiorców zostały zapytane o to, czy przepisy prawne danego kraju przewidują obowiązkowy czas na konsultację projektów prawnych. Twierdząco odpowiedziało 15,1% organizacji z Europy, 9,1% z Niemiec, 38,1% z Wielkiej Brytanii, 37,5% z Hiszpanii oraz żadna z Polski. Na pytanie czy czas dany na konsultację specyficznych zagadnień jest wystarczający, przedsiębiorcy odpowiedzieli w sposób zróżnicowany. Wyniki badania przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Ocena czy czas przewidziany na konsultację specyficznych przypadków jest wystarczający (w procentach).

Ocena	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Zawsze/prawie zawsze	2,5	3	0	0	0
Często	20,6	12,1	30,4	37,5	0
Czasami	28,1	33,3	47,8	12,5	15,4
Niezbyt często	30,2	51,5	13	37,5	38,5
Nigdy	7,5	0	0	0	38,5
Nie wiem	11,1	0	8,7	12,5	7,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Spośród czterech analizowanych krajów ocena czasu przewidzianego na konsultacje najgorzej przedstawia się w Polsce. Wyniki polskie są również znacznie gorsze niż średnie dla całej Europy. Wskazuje to na wadliwe planowanie procesu konsultacji w Polsce, które odbywają się pod ogromną presją czasu.

2.2.5. Kompetencje organizacji biznesowych w zakresie opracowywania opinii – samoocena

Badane organizacje przedsiębiorców zostały zapytane, jak oceniają swój poziom przygotowania do opracowywania opinii na temat propozycji legislacyjnych rządu. Uzyskane wyniki przedstawia tabela 10.

Tabela 10. Ocena stopnia przygotowania organizacji przedsiębiorców do opracowywania opinii na temat propozycji legislacyjnych rządu (w procentach).

Ocena	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Bardzo dobrze przygotowana	28,6	45,5	13	25	15,4
Wystarczająco przygotowana	43,7	39,4	52,5	50	53,8
Nieskuteczna w niektórych obszarach	18,6	15,2	17,4	25	23,1
Wcale nie jest przygotowana	1,5	0	4,3	0	0
Nie wiem	2	0	0	0	0
Zależy od zagadnienia	5,5	0	13	0	7,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Generalnie badane organizacje dość wysoko oceniają swój poziom przygotowania do opracowywania opinii na temat nowych propozycji legislacyjnych rządu. Najwyższa ocena dotyczy organizacji niemieckich. Bardziej wstrzeźliwi w swoich ocenach byli przedstawiciele organizacji z Wielkiej Brytanii i Polski. Analizując zasadnicze problemy z przygotowaniem opinii na temat propozycji legislacyjnych, badani respondenci wskazywali głównie na takie problemy, jak: niedostateczna wiedza ekspercka w organizacji i powiązany z tym brak zasobów ludzkich oraz niedostateczny czas na przygotowanie opinii. Na brak czasu wskazywali głównie przedsiębiorcy z Niemiec i Polski. Wyniki w tym zakresie przedstawia tabela 11.

Tabela 11. Przyczyny problemów organizacji przedsiębiorców z przygotowaniem stanowisk na temat nowych regulacji prawnych/nowej polityki (w procentach).

Przyczyny problemów	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Zbyt skomplikowany zakres konsultacji	14,6	21,2	30,4	12,5	15,4
Niedostateczna wiedza ekspercka wewnątrz organizacji	18,6	12,1	17,4	25	38,5
Niedostateczny czas na przygotowanie stanowiska/opinii	49,2	75,8	21,7	12,5	69,2
Niedostateczne zasoby ludzkie	35,2	24,2	47,8	37,5	46,2
Problemy finansowe	13,1	3	13	37,5	15,4
Nie wiem	13,6	6,1	13	12,5	7,7
Inne	8,5	9,1	13	12,5	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

2.2.6. Miejsce konsultacji w procesie legislacyjnym

Dla pełnego zrozumienia jaką rolę pełnią konsultacje polityki wobec MSP w poszczególnych krajach, niezbędne jest określenie na jakich etapach procesu legislacyjnego są one stosowane. Z reguły im szybciej i na bardziej początkowym etapie procesu legislacyjnego przewidziane jest uczestnictwo przedsiębiorców, w tym większym stopniu można uwzględnić ich specyficzne potrzeby.

Tabela 12. Określenie etapu procesu legislacyjnego, na którym prowadzone są konsultacje nowych regulacji prawnych/nowej polityki (w procentach).

Etap procesu legislacyjnego	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Wtedy, gdy rodzą się pomysły dotyczące nowego prawa/polityki	17,1	12,1	30,4	25	23,1
W trakcie przygotowywania wersji roboczej nowego prawa/polityki	38,7	27,3	47,8	37,5	38,5
Wtedy, gdy propozycja nowego prawa/polityki jest już opracowana pisemnie	43,7	51,5	17,4	37,5	46,2
Na krótko przed głosowaniem nowego prawa	15,6	6,1	8,7	12,5	30,8
Na kilku etapach procesu legislacyjnego (procesu podejmowania decyzji)	35,2	45,5	43,5	0	15,4
Nie wiem	5,5	6,1	13	12,5	0
Inne	1,5	6,1	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jak wskazują uzyskane wyniki, konsultacje z MSP prowadzone są już w najwcześniejszych fazach cyklu legislacyjnego w Wielkiej Brytanii. Aż 78,2% respondentów z Wielkiej Brytanii wskazuje na prowadzenie konsultacji we wczesnych fazach procesu legislacyjnego. Dotyczy to 62,5% badanych respondentów w Hiszpanii, 61,6% w Polsce i tylko 39,4% w Niemczech – propozycje legislacyjne konsultuje się tam dość późno, wtedy gdy już zostały opracowane pisemnie. Specyfiką Polski jest z kolei duża proporcja respondentów uczestniczących w konsultacjach na krótko przed głosowaniem nowego prawa. Uzyskane wyniki potwierdzają wysoką jakość procesu tworzenia prawa wobec MSP w Wielkiej Brytanii i burzą konwencjonalny obraz Niemiec jako kraju o relatywnie wysokiej kulturze w tworzeniu prawa. Wyniki uzyskane w Polsce nie są gorsze niż średnia europejska, z wyjątkiem dużej proporcji respondentów wskazujących na prowadzenie konsultacji nowego prawa na krótko przed głosowaniem. Może to dowodzić istnienia w Polsce praktyki wnoszenia ostatnich poprawek przed głosowaniem oraz konsultowania tych poprawek z zainteresowanymi środowiskami przedsiębiorców, tak aby uzyskać poparcie różnych sił parlamentarnych.

W tabeli 13 przedstawiono oczekiwania przedsiębiorców w zakresie umiejscowienia konsultacji w procesie legislacyjnym. Generalnie we wszystkich analizowanych krajach można zaobserwować pewne przesunięcie w kierunku organizowania konsultacji we wcześniejszych fazach cyklu legislacyjnego, jednak poza Niemcami nie ma to charakteru zdecydowanego. Tylko w Niemczech widoczna jest zdecydowana rozbieżność pomiędzy umiejscowieniem faktycznego procesu konsultacji a oczekiwaniami przedsiębiorców. Niemieccy przedsiębiorcy chcą konsultować politykę wobec MSP w znacznie wcześniejszych fazach cyklu legislacyjnego, niż to czynią obecnie.

Tabela 13. Określenie etapów procesu legislacyjnego, na których najskuteczniej prowadzona jest ocena nowych regulacji prawnych/nowej polityki (w procentach).

Etap procesu legislacyjnego	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Wtedy, gdy rodzą się pomysły dotyczące nowego prawa/polityki	37,7	63,7	30,4	37,5	30,8
W trakcie przygotowywania wersji roboczej nowego prawa/polityki	45,2	60,6	39,1	25	38,5
Wtedy, gdy propozycja nowego prawa/polityki jest już opracowana pisemnie	21,1	21,2	13	37,5	46,2
Na krótko przed głosowaniem nowego prawa	4	6,1	4,3	0	23,1
Na kilku etapach procesu legislacyjnego (procesu podejmowania decyzji)	7	6,1	4,3	0	15,4
Nie wiem	15,6	3	17,4	25	15,4
Inne	4,5	0	13	0	7,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

2.2.7. Wykorzystanie opinii MSP zdobytych podczas konsultacji przez władze publiczne

Ważnym elementem kultury legislacyjnej jest nie tylko włączanie w proces tworzenia prawa przyszłych użytkowników i beneficjentów prawa, ale także praktyczne uwzględnienie ich opinii w tworzonych regulacjach. W tabeli 14 przedstawiono oceny organizacji przedsiębiorców dotyczące zakresu, w którym opinie tych organizacji zostały wykorzystane w tworzonym prawie.

Tabela 14. Wykorzystanie opinii społeczności małego biznesu przez władze publiczne (w procentach).

Zakres wykorzystania konsultacji (opinii przedsiębiorców) przez rząd	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
W większości przypadków znajdują one swoje odzwierciedlenie w nowym prawie /polityce	2	3	0	12,5	0
Częściowo znajdują one swoje odzwierciedlenie w nowym prawie/polityce	46,2	45,5	39,1	12,5	30,8
W niewielkim stopniu znajdują one swoje odzwierciedlenie w nowym prawie/polityce	40,2	45,5	43,5	75	53,8
W ogóle nie znajdują one swojego odzwierciedlenia w nowym prawie/polityce	3,5	3	4,3	0	7,7
Nie wiem	8	3	13	0	7,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki badań, przedstawione w tabeli 14 można interpretować dwojako. Po pierwsze należy stwierdzić, iż w każdym z czterech analizowanych krajów opinie organizacji przedsiębiorców, przynajmniej w niewielkim stopniu albo częściowo znajdują swoje odzwierciedlenie w nowym prawie lub polityce. Wyniki Niemiec, Wielkiej Brytanii i Polski nie wykazują większych jakościowo różnic. W krajach tych nie zaobserwowano jednak istotnych najwyższych ocen. W Hiszpanii ocena jest bardziej zróżnicowana, ale 100% respondentów wskazuje na przynajmniej

niewielki wpływ opinii organizacji przedsiębiorców na ostateczne rozwiązania rządowe. W Hiszpanii i w Niemczech jeden z respondentów przyznał maksymalną ocenę. Po drugie, zastanawia niemal zupełny brak ocen najwyższych. Może to świadczyć iż organizacje przedsiębiorców nie są zadowolone ze swojej skuteczności. Jednak brak ocen najwyższych może również wynikać z nieotrzymania informacji zwrotnych o tym, w jakim zakresie zostały wykorzystane propozycje organizacji przedsiębiorców. Wyniki badań w tym zakresie przedstawia tabela 15.

Tabela 15. Częstotliwość dostarczania biznesowi przez rząd zwrotnej informacji na temat wykorzystania opinii/propozycji społeczności biznesowej (w procentach).

Częstotliwość	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Zawsze/prawie zawsze	3	0	13	12,5	0
Często	10,6	15,2	8,7	12,5	0
Czasami	21,1	18,2	26,1	0	7,7
Niezbyt często	33,7	33,3	34,8	25	38,5
Nigdy	26,6	33,3	17,4	50	30,8
Nie wiem	6	0	0	0	23,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analizując dane zawarte w tabeli 15 warto zwrócić uwagę na bardzo niską częstotliwość dostarczania informacji zwrotnej na temat wykorzystania wyników konsultacji w Polsce. Jest ona wyraźnie gorsza niż w pozostałych krajach. Spośród czterech analizowanych krajów najlepszą częstotliwość dostarczania informacji zwrotnej zapewniają władze brytyjskie.

2.2.8. Ocena całościowa procesu konsultacji przez organizacje przedsiębiorców

Badane organizacje przedsiębiorców zostały poproszone o całościową ocenę procesu konsultacji. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 16.

Tabela 16. Ocena całościowa procesu konsultacji nowego prawa lub polityki przez organizacje przedsiębiorców (w procentach).

Ocena procesu konsultacji	Europa	Niemcy	Wlk. Brytania	Hiszpania	Polska
Bardzo zadowolający	0,5	0	0	0	0
Zadowolający	37,2	39,4	60,9	25	0
Niezadowolający	59,8	57,6	39,1	75	100
Nie wiem	2,5	3	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki badań są symptomatyczne. W żadnym z analizowanych krajów proces konsultacji nie został oceniony jako bardzo zadowolający. W całej Europie około dwie trzecie przedsiębiorców oceniło ten proces jako zadowolający, a dwie trzecie jako niezadowolający. W Polsce żadna z uczestniczących w badaniu organizacji nie oceniła procesu konsultacji jako zadowolającego. Warto zwrócić uwagę na oceny brytyjskie i w praktyce odwrócone tendencje w stosunku do danych europejskich: trzy piąte zadowolonych z procesu konsultacji nowego prawa i polityki wobec MSP i dwie piąte niezadowolonych. Wyniki te wskazują na skuteczność procesu konsultacji nowego prawa w Zjednoczonym Królestwie. Ostateczny rezultat Polski może świadczyć o rozczarowaniu organizacji przedsiębiorców skutecznością procesu konsultacji.

2.3. Polska praktyka konsultacji ustaw gospodarczych

W polskiej praktyce obowiązek konsultacji projektów ustaw gospodarczych wynika zasadniczo z przepisów o realizacji dialogu społecznego. Zgodnie z tymi przepisami prawo do opiniowania aktów prawnych mają organizacje pracodawców oraz związki zawodowe (art. 16 ust. 1 Ustawy z 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców oraz art. 19 ust. 1 Ustawy z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych), które są reprezentatywne w rozumieniu Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Jak podaje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: „Skierowanie założeń lub projektu aktu prawnego do konsultacji z innymi organizacjami związkowymi lub organizacjami pracodawców nie będzie wykonaniem ustawowego obowiązku, lecz jedynie przejawem polityki prowadzonej przez organ ze względu na uznanie znaczenia danej organizacji np. na szczeblu lokalnym, w danej branży lub sektorze. Obowiązek zasięgnięcia opinii dotyczy założeń i projektów aktów prawnych wszelkiego rodzaju, a więc nawet tych, które są wydawane na podstawie ustaw, ale nie w celu ich wykonania (np. aktów wydawanych na podstawie art. 93 Konstytucji RP)”⁷⁵.

„Wykonując ten obowiązek organ władzy może, według swojego wyboru – skierować do organizacji partnerów społecznych założenia albo projekt aktu prawnego. [...] Organy władzy obowiązane są kierować założenia lub projekty aktów prawnych do odpowiednich władz organizacji partnerów społecznych, wskazanych w statutach tych organizacji, a więc powinny się upewnić co do tego, które z władz są właściwe do wydania opinii. Kierując założenia lub projekt aktu prawnego do konsultacji, organ władzy obowiązany jest określić termin przedstawienia opinii, nie krótszy niż 30 dni. Organizacja nie ma jednak obowiązku przedstawienia opinii, nie przedstawienie jej w wyznaczonym terminie oznacza rezygnację z jej wyrażenia. Projekt aktu powinien być konsultowany na ostatnim etapie prac projektowych, tzn. po przyjęciu przez organ władzy posiadający inicjatywę ustawodawczą, np. Radę Ministrów. Negatywna opinia do założeń lub projektu aktu prawnego zgłoszona w trakcie konsultacji nie wstrzymuje procesu prawodawczego”⁷⁶.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej wprowadzono do istniejących ustaw mechanizmy konsultacji kwestii europejskich, czyli różnego rodzaju dokumentów i polityk w zakresie wykorzystania środków unijnych. Jednocześnie, reguły dotyczące obowiązku konsultacji prawa europejskiego zaczęły być przenoszone na szczeble tworzenia ustawodawstwa krajowego.

Pomimo faktu, iż ogólne zalecenia wymagają 30 dni na konsultację aktów prawnych, rzadko są dotrzymane. Kwestie te obrazują dość wymownie przedstawione powyżej wyniki badań. Polskie organizacje przedsiębiorców bardzo często narzekają na niewłączanie ich ekspertów do prac studialnych nad projektami ustaw gospodarczych, już we wczesnym stadium procedury tworzenia prawa. Bardzo często możliwości organizacji przedsiębiorców w zakresie opiniowania aktów prawnych są ograniczone poprzez niedostatek środków na tę generującą koszty działalność oraz konieczność koncentracji na pracy, która zapewnia organizacjom środki na utrzymanie. Istotnym problemem jest różna skłonność poszczególnych rządów i ministrów do konsultowania aktów prawnych.

Zróznicowana jest także jakość przedstawianych projektów. O ile z reguły organizacje przedsiębiorców wysoko oceniają projekty wychodzące z Ministerstwa Sprawiedliwości czy Spraw Wewnętrznych, o tyle znacznie więcej uwag mają do projektów przedkładanych do zaopiniowania na przykład przez Ministerstwo Finansów, Gospodarki czy Pracy i Polityki Społecznej. W pewnym zakresie może to wynikać ze specyfiki projektów zgłaszanych przez trzy wymienione ministerstwa, które zawierają również regulacje przewidujące obciążenia przedsiębiorców, jednak w pewnym stopniu te krytyczne uwagi wynikają z faktu, iż ministerstwa nie posiadają dobrego rozpoznania sfer, które chcą regulować. Często zgłaszane są propozycje budzące sprzeciw całego środowiska i wywołujące postawę obronną (a nie kooperatywną) wobec polityki rządu, jak na przykład inicjatywy ministerstw w zakresie likwidacji karty podatkowej (2006) oraz podniesienia minimalnej składki ZUS dla drobnych przedsiębiorców (2004).

Wydaje się kwestią oczywistą, że partnerzy społeczni nie chcą przede wszystkim pogorszenia ich istniejącej sytuacji prawnej, czy podatkowej. Jednak władze publiczne w zbyt małym stopniu wykorzystują potencjał konsultacyjny organizacji przedsiębiorców i innych organizacji społecznych do podnoszenia jakości projektów nowego prawa we wczesnych stadiach jego tworzenia.

⁷⁵ <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=468>

⁷⁶ <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=468>

2.4. Wnioski z badań

1. Prowadzony w Polsce proces konsultacji nowej polityki i prawa wobec MSP dokonywany jest według ogólnych reguł stosowanych w większości krajów Europy. Istnieje prawny obowiązek konsultacji nowego prawa dotyczący Rady Ministrów, a praktyka parlamentarna przewiduje szeroką współpracę komisji sejmowych z organizacjami przedsiębiorców.
2. Porównanie polskiej praktyki w zakresie uczestnictwa organizacji przedsiębiorców w procesie kształtowania nowego prawa i polityki wobec MSP nie wykazało zasadniczych różnic z wynikami średnimi dla Europy. Dopiero porównanie z wybranymi krajami UE wskazało, że polska praktyka znacząco odstaje od wysokiej kultury tworzenia prawa wobec MSP w Wielkiej Brytanii. Jednak różnice pomiędzy Polską a Hiszpanią czy Niemcami nie były duże, ale nie zawsze wypadały one na niekorzyść polskiej praktyki. Oznacza to, że Wielka Brytania posiada przewagę w zakresie uspołecznienia procesu tworzenia polityki dotyczącej MSP również nad Niemcami i Hiszpanią.
3. Wydaje się, że proces konsultacji przepisów prawnych lub nowej polityki jest ściśle uzależniony od jakości całego procesu tworzenia prawa. Jakość tego procesu wydaje się ciągle jeszcze niższa w Polsce, niż w porównywanych krajach. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w poddawaniu pod konsultacje tylko niektórych projektów oraz niskiej częstotliwości konsultacji.
4. We wszystkich analizowanych krajach dominuje model konsultowania polityki wobec MSP poprzez organizacje przedsiębiorców. Jest to właściwy model, który zapobiega zagrożeniom korupcyjnym wynikającym z możliwości indywidualnego oddziaływania poszczególnych przedsiębiorców na kształt legislacji. Model ten wymaga w Polsce ustawowego wzmocnienia, tak aby konsultowanie prawa było możliwe tylko przez przedstawicielstwa przedsiębiorców (organizacje przedsiębiorców), a zabronione przez indywidualnych przedsiębiorców, w sposób umożliwiający wywieranie indywidualnego nacisku na ustawodawcę. Nie powinno to ograniczać wykorzystywania nowych narzędzi, jak na przykład konsultacje przez Internet.
5. Mnożenie kryteriów reprezentatywności organizacji przedsiębiorców dopuszczających do procesu konsultacji ogranicza dostępność dla organizacji mniejszych. Z drugiej strony każdy uczestnik procesu konsultacji powinien publicznie informować jaki krąg przedsiębiorców reprezentuje. Siła lobbingsowa nie powinna być zasadniczym kryterium reprezentatywności.
6. Najskuteczniejsze formy konsultacji nowego prawa obejmują spotkania z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców, konsultowanie za pomocą procedur pisemnych, spotkania grup ekspertów oraz spotkania Komisji Trójstronnej. Ta ostatnia forma dominuje w Polsce, ale jak pokazują wyniki, odbywa się to kosztem spotkań z organizacjami przedsiębiorców. Wydaje się, że dialog społeczny nie powinien pełnić aż tak dużej roli w kształtowaniu polityki wobec MSP.
7. Istnieje cały szereg nowoczesnych form konsultacji (np. przez Internet), które mogłyby być szerzej wykorzystywane przez władze publiczne. Katalog tych form wraz z oceną ich efektywności wskazuje jednak, że tradycyjne formy konsultacji uważane są za bardziej efektywne w kształtowaniu polityki wobec MSP.
8. Polskie organizacje przedsiębiorców nie dysponują wystarczającą ilością czasu na ustosunkowanie się do propozycji legislacyjnych rządu. Wyniki w tym zakresie dla organizacji z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Hiszpanii są znacznie lepsze.
9. Polskie organizacje przedsiębiorców reprezentują zbliżony do brytyjskich poziom samooceny kompetencji w zakresie przygotowania do konsultowania nowej polityki wobec MSP. Najwyższy poziom samooceny prezentują organizacje niemieckie. Krytycznym czynnikiem decydującym o problemach w przygotowaniu opinii prawnych jest w Polsce i Niemczech brak czasu. Polskie organizacje wskazują również na niedostateczną wiedzę ekspercką wewnątrz organizacji. Braki zasobów ludzkich obserwują również organizacje brytyjskie.

10. Proces konsultacji jest prowadzony w najwcześniejszych fazach cyklu legislacyjnego w Wielkiej Brytanii. Wyniki Polski i Hiszpanii są nieco gorsze. W Niemczech konsultacje są prowadzone w późniejszych fazach procesu legislacyjnego, co wzbudza krytykę ze strony organizacji przedsiębiorców.
11. Zgodnie z oceną organizacji przedsiębiorców, opracowane opinie legislacyjne częściowo lub w niewielkim stopniu znajdują swoje odzwierciedlenie w gotowej legislacji. Wynik Polski jest podobny do pozostałych krajów. Pomimo tego ogólny poziom zadowolenia polskich organizacji przedsiębiorców z procesu konsultacji jest najniższy. Badanie nie daje odpowiedzi dotyczących przyczyn tego stanu rzeczy, ale w poważnym stopniu przyczyną może być brak czasu na konsultacje i słaby odzew ze strony władz publicznych, odnośnie wykorzystania wyników konsultacji. Wydaje się, że główną przyczyną niezadowolenia polskich organizacji przedsiębiorców jest ciągle jeszcze mało korzystny klimat współpracy z władzami publicznymi.

3. Analiza naruszania praw podstawowych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem praw przedsiębiorców na podstawie literatury przedmiotu

Anna Kulawczuk

3.1. Uwagi wprowadzające

Państwo prawa powinno gwarantować swoim obywatelom ich prawa podstawowe. Obywatel powinien mieć zatem prawo do dobrze funkcjonującego państwa, a więc do jednoznacznej, spójnej i stabilnej legislacji; opartych na takiej legislacji i wydawanych w ramach prawa decyzji administracji rządowej oraz samorządowej, traktującej obywateli podmiotowo, z pełnym poszanowaniem zasady równości oraz przyjaznej obywatelowi; sprawnie funkcjonującego i w pełni niezależnego sądownictwa; skutecznej egzekucji prawa przez władzę wykonawczą i władzę sądowniczą oraz do rozpatrzenia sprawy przez w pełni niezawisłych sędziów w rozsądnym terminie.

Stawanie się państwem prawa jest procesem rozłożonym w czasie. Stwierdzenie to jest szczególnie aktualne w odniesieniu do państw, które – podobnie jak Polska – zmieniły ustrój i rozpoczęły budowę demokracji parlamentarnej. Trudno jest ściśle określić punkt w przebiegu tego procesu, po przejściu którego można stwierdzić, że dane państwo jest już państwem prawa. Odróżnić trzeba także przynajmniej dwie warstwy: warstwę normatywną od warstwy empirycznej (stosowania norm prawnych).

W sensie normatywnym Polska jest państwem prawa. Rzeczpospolita Polska od 31 grudnia 1989 r., czyli od czasu wejścia w życie noweli Konstytucji z 1952 r., jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (*art. 1 wprowadzony ustawą z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 75, poz. 444*). W obowiązującej Konstytucji z 1997 r. w art. 2 ustawodawca powtórzył tę podstawową normę ustrojową. Wiele z wypracowanych – głównie przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przed 1997 r. zasad – weszło do treści obecnie obowiązującej Konstytucji, jako jej normy szczegółowe, co również należy do cech państwa prawa. Porównując wzorzec polskiej Konstytucji ze standardami państwa prawnego obowiązującymi na przykład w Unii Europejskiej lub w jej państwach członkowskich można stwierdzić, że Konstytucja z 1997 r. przyjęła wzorce dla państwa prawa przynajmniej odpowiadające standardom przyjmowanym w umocnionych demokracjach.

Szczególnie w zakresie dotyczącym wolności i praw człowieka i obywatela polska Konstytucja spełnia standardy państwa prawa, budując ochronę tych wolności i praw na pewnym fundamencie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30). Przepis art. 2 Konstytucji mówi o demokratycznym państwie prawa i w sensie normatywnym Polska takim państwem jest. Podstawowe prawa i wolności człowieka są w Polsce w zasadzie respektowane i realizowane. Zatem w aspekcie przyjętego wzorca konstytucyjnego Polska jest państwem prawnym.

Oceniając zagadnienie realizacji demokratycznego państwa prawa z empirycznego punktu widzenia należy jednak stwierdzić, że polska legislacja, administracja i sądownictwo nie zawsze odpowiadają konstytucyjnym wzorcom państwa prawa. Porządek prawny tworzony przez polskiego prawodawcę, decyzje wydawane przez urzędy i orzeczenia wydawane przez sądy i prowadzone przez nie postępowania często nie są zgodne z zapisanym w Konstytucji standardem państwa prawnego⁷⁷.

Jak wskazał prof. dr hab. Andrzej Zoll, Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 2000-2006, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP podsumowującym jego pięcioletnią kadencję, im intensywniej badał

⁷⁷ A. Zoll: *Czy Polska jest państwem prawnym?* - wystąpienie A. Zolla, Rzecznika Praw Obywatelskich, wygłoszone w trakcie debaty u Prezydenta RP - 15 stycznia 2004 r.

sprawy związane z wolnościami i prawami człowieka, tym więcej problemów znajdował w tej sferze. Liczba spraw kierowanych do Rzecznika wzrosła z 50 tysięcy w 2000 r. do blisko 60 tysięcy w 2005 r. Nie były to jednak same skargi, gdyż wiele kwestii było podejmowanych z urzędu, czy na skutek sygnałów mediów. W Biurze Rzecznika przyjęto w 2004 r. około 5 tysięcy interesantów i przeprowadzono prawie 21 tysięcy rozmów telefonicznych, informujących obywateli o ich sytuacji prawnej. Wystosowano ponad 270 wystąpień o charakterze generalnym, z czego 92, adresowanych do organów państwa wyposażonych w prawo inicjatywy legislacyjnej, stanowiło inspirację prawodawczą. Skierowano 21 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego i przystąpiono do 10 skarg konstytucyjnych. Wniesiono też 47 kasacji do Sądu Najwyższego oraz skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W zestawieniu z liczbą ponad 15 milionów decyzji administracyjnych oraz ponad 10 milionów spraw załatwionych przez sądy w 2004 r., liczba problemów, z którymi zwracali się obywatele może wydawać się niewielka. Często jednak poszczególne sprawy, które trafiały do Rzecznika, były sygnałami szerszych zjawisk łamania praw człowieka lub obywatela. Państwo polskie nie jest przyjazne obywatelowi, i to na płaszczyźnie wszystkich funkcji przez nie pełnionych.

Jak stwierdził również dr Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich pełniący swoją funkcję od 15.02.2006 r., w swoim wystąpieniu na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego 5 kwietnia 2006 r., jasność i przejrzystość prawa to jeden z podstawowych standardów państwa prawnego. Rzecznik wyraził przekonanie o kryzysie prawa, który wyraża się – między innymi – w jego inflacji, nadmiernej jurydyzacji życia każdego obywatela, którego wszystkie aspekty ustawodawca stara się unormować. Wskazał też, że kryzys prawa przejawia się również w jego instrumentalnym traktowaniu; zarówno przez stosujących, jak i stanowiących prawo, a także w niedostatku jego moralności. Niedostatku moralności zarówno w rozumieniu jakie nadał mu Fuller, jak i niedostatku sprawiedliwości, słuszności i rozumności. Wiele skarg wpływających do Rzecznika i wniosków rozpatrywanych przez Trybunał wynika nie tylko, czy też nie tyle ze złej woli i praktyki osób stosujących prawo, ale z patologii, której źródłem jest samo prawo, ze sposobu rozumienia prawa, którego nie da się ograniczyć do skończonego i dokładnie określonego zbioru legalnie uchwalonych przepisów.

O ile zatem w sensie normatywnym, ocenianym przez pryzmat norm konstytucyjnych, a zwłaszcza zawartych w nich uregulowań dotyczących praw podstawowych, Polska jest demokratycznym państwem prawa, to jednak, z praktycznego punktu widzenia, realizacją norm konstytucyjnych budzi wiele zastrzeżeń – zarówno w zakresie „zwykłego” ustawodawstwa, jak i jego realizacji.

3.2. Prawo do dobrej legislacji

3.2.1. Zła jakość istniejącego i tworzonego prawa

Wielokrotnie wskazuje się, że podstawową przyczyną naruszania praw podstawowych w Polsce jest zła jakość prawa – zawiłość przepisów, ich nadmierne rozbudowanie, niespójność, niezrozumiałość, skomplikowanie, zbyt częste zmiany, niepewność i nieprzewidywalność rozwiązań. Parlament i rząd oskarżane są o nadprodukcję aktów prawnych (zarówno w sensie liczbowym, jak i pod względem szczegółowości unormowań) oraz niestabilność systemu prawnego (spowodowaną częstymi zmianami stanu prawnego), która podnosi koszt dostosowania i może powodować spadek zaufania do prawa. Nadto ustawodawstwo obejmuje dużą liczbę szczegółowych ustaw, które uchylają ogólne reguły i tym samym przyczyniają się do nadmiernej zawiłości, nieprzejrzystości i niespójności systemu prawnego jako całości⁷⁸.

⁷⁸ K. H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Wyd. Sprawne Państwo, maj 2005 r., str. 5.

Obywatel ma prawo do dobrej legislacji, zaś stan polskiej legislacji wymaga natychmiastowych reform. Jak trafnie na konferencji senackiej stwierdziła prof. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz „System prawa powinien być spójny i stabilny, znajdować uzasadnienie w zespole powszechnie uznanych wartości, być funkcjonalny i przejrzyste skonstruowany. Polski system prawa (...) nie spełnia żadnego z wymienionych warunków w stopniu, który moglibyśmy uznać za zadowalający. Przeciwnie, nadmiar regulacji prawnych i ich niezharmonizowanie, nietrafność rozwiązań prawnych, ich skomplikowanie, nieczytelność osiągnęły taki stopień, że nawet sądy przestały sobie z prawem radzić i otwarcie o tym mówią”.

Na przeprowadzonej w 2002 r. konferencji poświęconej problemom legislacji w praktyce, prof. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz, wskazując wzorcowe akty prawne powstałe w okresie II Rzeczypospolitej, przedstawiła listę błędów legislacyjnych, których pojawienie się w ostatnim czasie budzi szczególne zaniepokojenie. Merytoryczne błędy pojawiają się nie tylko w tworzeniu poszczególnych ustaw, ale i całego systemu prawa. Typowe dla danej gałęzi prawa instytucje przenosi się do innej, bez przewidywania następstw i bez poszanowania zasad ogólnych danej gałęzi prawa. Wprowadza się „pokątnie” ukryte daniny publiczne, czy procedury specjalne. To „psucie instytucji prawnych” i „niszczenie gałęzi prawnych” skutkuje tym, że przeniesiona do innej gałęzi prawa instytucja prawna okazuje się nieskuteczna, nie działa bowiem należycie w nietypowym dla niej otoczeniu prawnym, a nadto liczne wyjątki od przyjętych zasad powodują, że zasady te przestają być kierunkową wytyczną zarówno dla legislacji, jak i kierunku interpretacji i stosowania prawa.

Kolejną wadą polskiego ustawodawstwa jest „lawina nowelizacji”, w tym – jako zjawisko zupełnie nowe – nowelizowanie ustaw w okresie ich *vacatio legis*. Przed wejściem w życie ustawy zmienia się najczęściej przepisy o jej wejściu w życie lub wyznaczające terminy, od których mają zacząć funkcjonować poszczególne instytucje przewidziane danym aktem. Praktyka taka stanowi dowód niestaranności, pośpiechu i nierzetelności w stanowieniu prawa.

Prof. Wronkowska-Jaśkiewicz wskazuje również na niepokojącą praktykę „uciekania prawodawcy w klauzule generalne”. Klauzule generalne, jako środek pozwalający na uelastycznienie prawa, powinny być wprowadzane z pełną świadomością, a nie zamiast rozstrzygnięć merytorycznych. Nadmierne posługiwanie się klauzulami generalnymi i zwrotami niedookreślonymi pozostaje rozwiązaniem pozornym – nadawanie im sensu następuje bowiem dopiero w procesie stosowania prawa, często przy udziale nielojalnych uczestników tego procesu.

Nowym błędem legislacyjnym jest również coraz częstsze różnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy. Praktyka ta jest tym bardziej niepokojąca, że przepisy końcowe, wprowadzające w życie dane przepisy aktu prawnego, bywają często całkowicie niezrozumiałe (np. „ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem (...) art. 45 pkt. 3 lit. b) w zakresie dotyczącym art. 106 ust. 4 i 5 ustawy (...) Prawo bankowe, który wchodzi w życie z dniem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów, o którym mowa w art. X, jako dzień rozpoczęcia wykonywania obowiązku rejestracji transakcji przez banki.”).

Tytuły ustaw nowelizacyjnych są nadto często pozbawione treści informacyjnej i przybierają postać „ustawa o zmianie ustawy (...) oraz niektórych innych ustaw”. Taka praktyka powoduje, że jest niezwykle trudno ustalić obowiązujący stan prawny⁷⁹.

Na trudności w ustaleniu obowiązującego stanu prawnego wskazują także praktycy, stwierdzając, że pomimo, iż profesjonalnie zajmują się daną dziedziną prawa, z uwagi na „pokątnie” wprowadzanie nowelizacji do danej ustawy ustawą dotyczącą zupełnie innej gałęzi prawa, ustalenie stanu prawnego pozostawione jest przypadkowi⁸⁰.

⁷⁹ S. Wronkowska, referat: *Na czym polega dobra legislacja?*, Konferencja „Legislacja w praktyce”, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

⁸⁰ A. Luboińska-Rutkiewicz, głos w dyskusji, Konferencja „Legislacja w praktyce”, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, str. 64.

Wskazuje się również na nagminne pogwałcenia zasady *lex retro non agit*, pomimo jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przypominającego o zasadach demokratycznego państwa prawa. Przyczyną naruszenia zasady nieretroakcji jest również opóźniona promulgacja aktów normatywnych – faktyczne antydatowanie Dziennika Ustaw jest bowiem na porządku dziennym.

Z uwagi na niedoskonałość prawa wzrasta rola sądów w zakresie jego wykładni. Pojawia się zatem coraz częściej tzw. „wykładnia kreatywna”, będąca w istocie przejawem konstruowania prawa, a nie jedynie jego stosowania. Sądowe prawo, zwane też prawem orzeczniczym, wywiera zatem coraz większy wpływ na praktykę.

Nagminną praktyką jest również brak studiów wstępnych poprzedzających rozpoczęcie procedury legislacyjnej, nie mówiąc już o symulacji statystycznej. Przykładem jest bezrefleksyjne zlikwidowanie Kolegiów ds. Wykroczeń i przekazanie ich kompetencji niewydolnym Sądom Grodzkim, co – przy większym sformalizowaniu procedury – skutkuje przewlekaniem spraw i znacznym wzrostem przedawnień⁸¹.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, spośród 163 uzasadnień do ministerialnych projektów aktów prawnych, sporządzonych w okresie od kwietnia 2002 r. do grudnia 2004 r., tylko 73 (45%) zawierało informacje o podmiotach, na które oddziałuje dany projekt, a jedynie 26 (16%) omawia ich znaczenie. Uzasadnienia te rzadko przedstawiają koszty (18%) i korzyści (21%) dla podmiotów, na które planowane akty mają mieć wpływ. Nadto takie oceny kosztów i korzyści rzadko są dokładne, a tylko 10% i 4% uzasadnień podaje koszty i odpowiednio korzyści, w formie liczbowej. Uzasadnienia te ponadto zawierają niewiele informacji dotyczących wpływu projektu na przekrojowe cele polityki publicznej, koncentrują się raczej na korzyściach, niż kosztach, w uzasadnieniach rzadko pojawiają się dane wyrażone ilościowo. Znaczna część uzasadnień stwierdza, że akt normatywny prawdopodobnie nie będzie miał wpływu na przekrojowe cele polityczne. Oznacza to, że ministrowie w swoich kalkulacjach nie biorą pod uwagę pełnego kosztu realizacji projektu ustawy i w konsekwencji tworzą akty normatywne, które zwiększają wąsko rozumiane korzyści dla resortowych odbiorców i nie liczą się z kosztami obciążającymi także inne grupy wyborców⁸².

Prawo zatraciło zatem – ze względu na ilość obowiązujących przepisów, ich niespójność, wieloznaczność i niestabilność, bezrefleksyjne uchwalanie – funkcję motywującą podmioty do nakazanego w normach prawnych zachowania. Adresat normy prawnej nie jest w stanie zapoznać się z jej treścią, nie jest więc w stanie, bez pomocy fachowców (którzy często również pozostają bezradni), określić zakresu swoich praw i obowiązków wynikających z obowiązujących norm. Stan majątkowy dużej części obywateli uniemożliwia korzystanie z profesjonalnej pomocy prawnej. Obywatele ci, przez swą niezajomość obowiązującego prawa, skazani są na dobrą, ale także często jeszcze złą wolę urzędników.

Parlament tworzy nadmierną ilość przepisów, często w pośpiechu i niespójnych ze sobą, niezrozumiałych, nieułatwiających życia obywatelowi oraz nieprzyjaznych dla niego. Ze względu na stopień skomplikowania i inflację przepisów, prawo zatraciło funkcję motywowania obywateli do postępowania zgodnie z przepisami. Nawet prawnikom i organom rozstrzygającym trudno jest się w nich zorientować⁸³.

⁸¹ S. Waltoś, Uniwersytet Jagielloński, referat *Siedem refleksji na tle praktyki legislacji*, Konferencja „Legislacja w praktyce”, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

⁸² K.H. Goetz, Radosław Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Wyd. Sprawne Państwo, maj 2005 r., str. 23-24.

⁸³ Tezy wystąpienia A. Zolla Rzecznika Praw Obywatelskich, podsumowującego jego pięcioletnią kadencję, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP.

Przed ćwierćwieczem Dziennik Ustaw liczył zaledwie 328 stron. W 1990 r., w pierwszym roku polskiej transformacji, Dziennik Ustaw zawierał 547 pozycji i liczył 1348 stron. W roku 2000 te dane przedstawiają się następująco: 1346 pozycji i 7456 stron. W 2002 r. mieliśmy już 2098 pozycji i 16020 stron. Natomiast Dziennik Ustaw z roku 2003 zawiera 2191 pozycji i obejmuje 16456 stron. W 2004 r. padł kolejny rekord, gdy liczba stron Dziennika Ustaw przekroczyła 21000.

Jedynie w niewielkim stopniu tę hiperinflację w tworzeniu norm prawnych usprawiedliwia potrzeba dostosowania polskiego prawa do rozbudowanego porządku prawnego Unii Europejskiej. Częściej jej przyczyną są wadliwe procedury legislacyjne, łatwość w zmienianiu prawa, przeświadczenie, że zmiana normy będzie skutecznym lekarstwem na patologiczne zjawiska, bez zbadania, czy przyczyna dotychczasowej nieskuteczności prawa nie leży w braku jego egzekucji⁸⁴.

Jako przykład można wskazać częstotliwość zmian niektórych ustaw istotnych dla regulacji stosunków prawnych przedsiębiorców i obywateli. I tak:

- Kodeks pracy został uchwalony w 1974 r. W 1998 opublikowano, po licznych nowelizacjach, tekst jednolity. Od opublikowania tekstu jednolitego, Kodeks pracy był nowelizowany 34 razy, w tym w roku 2003 – 2 razy, w 2004 r. – 4 razy i w 2005 r. – 4 razy.
- Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z 1998 r. od czasu opublikowania tekstu jednolitego w 2004 r. (poprzedzonego licznymi nowelizacjami) była nowelizowana 15 razy.
- Ustawa o podatku od towarów i usług z 2004 r. była już nowelizowana sześciokrotnie.
- Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych z 1992 r. – od czasu opublikowania tekstu jednolitego w 2000 r. - została znowelizowana 51 razy.
- Wszelkie rekordy bije jednak ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z 1991 r. Od czasu opublikowania tekstu jednolitego w 2000 r. została znowelizowana 80 razy, w tym w 2005 r. 12 razy.

Jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, wiele ustaw jest zmienianych jeszcze przed ich wejściem w życie, co świadczy o bardzo złym przygotowaniu ustawy i braku legislacyjnej wyobraźni. Szczególnym przykładem jest ustawa z 10 stycznia 2003 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych (Dz. U. Nr 17, poz. 154), która miała wejść w życie 1 stycznia 2004 r., ale już w grudniu 2003 r. uchwalony został rządowy projekt ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych prowadzący do uchylecia poprzedniej ustawy.

Do częstych wypadków należy powtarzanie starych błędów legislacyjnych. Dobrze ilustruje ten stan trzykrotne, na przestrzeni niespełna trzech lat, orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją norm regulujących zasady ustalania wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych w budynkach prywatnych (wyroki z 12 stycznia 2000 r., z 10 października 2000 r., z 2 października 2002 r.).

Niepokój budzi uchwalanie przepisów, na których realizację nie ma pokrycia w budżecie państwa. Dotyczy to szczególnie niedoszacowania potrzeb pomocy społecznej. Uchwalana co roku ustawa budżetowa od kilku już lat zabezpiecza środki pokrywające jedynie ok. 75% wydatków na pomoc społeczną, którą państwo ma obowiązek zapewnić obywatelom na podstawie innych ustaw. Stan taki wpływa bardzo niekorzystnie na pracę ośrodków pomocy społecznej i ocenę funkcjonowania państwa przez obywateli, którym w ustawach przyznano, może zbyt pochopnie, określone świadczenia⁸⁵.

⁸⁴ Tamże.

⁸⁵ Tezy wystąpienia A. Zolla Rzecznika Praw Obywatelskich, podsumowującego jego pięcioletnią kadencję, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP, oraz *Czy Polska jest państwem prawnym?* – wystąpienie A. Zolla, Rzecznika Praw Obywatelskich, wygłoszone w trakcie debaty u Prezydenta RP - 15 stycznia 2004 r.

3.2.2. Nieskuteczna egzekucja istniejącego prawa

Wielokrotnie wskazuje się również, że przyczyną naruszania praw podstawowych w Polsce i złej legislacji jest brak skutecznej egzekucji istniejącego prawa.

Jak trafnie wskazał RPO, zbyt często zmiana prawa lub uchwalenie nowego aktu normatywnego ma być panaceum na powstałe trudności. Nie jest takim panaceum. Może być, i to jedynie przejściowo, uspokojeniem sumienia parlamentarzysty. By zmienić prawo trzeba bardzo dobrze znać przyczyny złego funkcjonowania prawa dotychczas obowiązującego, być pewnym, że w drodze wykładni obowiązującego prawa nie da się uzyskać zamierzonych rezultatów i należy mieć także pewność, że wprowadzone zmiany nie przyniosą efektów niepożądanych, bardziej szkodliwych niż te związane z obowiązującym stanem prawnym. Błędym jest bowiem przeświadczenie, że zmiana normy będzie skutecznym lekarstwem na patologiczne zjawiska, bez zbadania, czy przyczyna dotychczasowej nieskuteczności prawa nie leży w braku jego egzekucji⁸⁶.

Klasyycznym przykładem zmiany prawa jako rezultatem braku egzekucji dotychczasowych przepisów mogą być losy regulacji konsekwencji prawnych samowoli budowlanej. Nie radząc sobie z egzekucją kar nakładanych na dopuszczających się samowoli budowlanej wprowadzono od 1 stycznia 1995 r. bezwzględny nakaz rozbiórki wzniesionej bez zezwolenia budowli. Zakaz ten obowiązywał także wtedy, gdy budowla była zgodna z planem zagospodarowania przestrzennego, zasadami sztuki budowlanej oraz wzniesiona została bez naruszenia praw osób trzecich. Stosowanie tak rygorystycznego prawa prowadziło do absurdów, jak np. ostatecznej decyzji administracyjnej o wyburzeniu osiedla mieszkaniowego we Wrocławiu zasiedlonego przez setki osób. Nakaz prawomocny odnosił się także do rozbiórki wału przeciwpowodziowego wzniesionego przez mieszkańców w czynie społecznym. Obowiązującego do 1995 r. prawa nie trzeba było zmieniać tylko konsekwentnie egzekwować jego stosowanie⁸⁷.

3.2.3. Postulowane sposoby poprawy złej legislacji

Jak wskazał RPO, jednym z podstawowych zadań Parlamentu powinno stać się uproszczenie prawa. Parlament powinien się skoncentrować na uchylaniu przepisów, porządkowaniu, eliminowaniu tych przepisów, które świadczą o przeregulowaniu.

Powinno się wymagać od projektodawcy uzasadnienia, dlaczego założone cele nie mogą być osiągnięte przy zachowaniu obowiązujących przepisów i dlaczego nie można uniknąć nowelizacji przez zastosowanie wykładni obowiązujących przepisów w lepszym stopniu dostosowującej rozumienie ich treści do aktualnych potrzeb.

Konieczne jest też wymaganie uzasadnienia rzeczywistych kosztów proponowanych zmian, bowiem informacje w tym zakresie są często niewiarygodne. RPO wskazuje na przykład rządowego projektu ustawy o ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia. W pkt. XXV uzasadnienia projektu stwierdzono: „Wprowadzenie w życie ustawy o ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia nie spowoduje dodatkowych wydatków finansowych z budżetu państwa”. Koszt wprowadzenia w życie tej ustawy okazał się jednak znaczny. Wskazuje się również na potrzebę uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa ustalającą procedurę jego stanowienia⁸⁸.

⁸⁶ Tezy wystąpienia A. Zolla Rzecznika Praw Obywatelskich, podsumowującego jego pięcioletnią kadencję, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP.

⁸⁷ *Czy Polska jest państwem prawnym?* – wystąpienie A. Zolla, Rzecznika Praw Obywatelskich, wygłoszone w trakcie debaty u Prezydenta RP - 15 stycznia 2004 r.

⁸⁸ S. Wronkowska, referat *Na czym polega dobra legislacja?* Konferencja „Legislacja w praktyce”, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, str. 28.

Rozważa się także potrzebę utworzenia Krajowej Rady Legislacyjnej. Do niej trafiałyby najważniejsze projekty ustaw, a Rada oceniałaby ich wartość merytoryczną i prawną. Parlament podejmowałby oczywiście suwerenne decyzje, ale być może po zapoznaniu się z opinią Rady, że mamy do czynienia z nieudanym projektem, podejmowałby decyzje nieco ostrożniej. Być może dzięki temu udałoby się uniknąć wielu pomyłek legislacyjnych. Opinia takiej Rady powinna być bezwzględnie wymagana w wypadku nowelizacji aktów podstawowych, takich jak kodeksy lub ustawy regulujące zasadnicze problemy w danej dziedzinie życia społecznego.

Pożądane byłoby także stworzenie urzędowego dziennika promulgacyjnego w formie elektronicznej, w którym byłyby publikowane powszechnie obowiązujące akty prawne. Wymaga także rozważenia problem zwiększenia profesjonalizmu tłumaczeń tekstów prawa europejskiego, podlegających bezpośredniemu stosowaniu w polskim porządku prawnym.

Niezbędny staje się również legislacyjny monitoring wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które nie zawsze zostają wykonane w terminie przez Radę Ministrów, a także i przez Parlament – organy, które najczęściej inicjują działalność prawodawczą. Należałoby postulować w tym zakresie większą aktywność legislacyjną Prezydenta Rzeczypospolitej, który powinien zgłaszać inicjatywę w tych przypadkach, gdy Parlament zwleka z wypełnieniem luki powstałej na skutek zdyskwalifikowania przepisów wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego⁸⁹.

3.3. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i sprawiedliwy sąd

3.3.1. Przewlekłość postępowań

Jedną z dziedzin, w której realizuje się prawo obywatela do dobrego państwa jest prawo do sprawnego, niezależnego wymiaru sprawiedliwości i do rozpatrzenia sprawy przez niezawisłego sędziego w rozsądnym terminie.

Zgodnie z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W dalszym jednak ciągu problemem sądownictwa jest przewlekłość postępowania, wyznaczanie wielu terminów rozpraw dzielonych długimi okresami. Stawia to pod znakiem zapytania realizację jednej z podstawowych zasad procesowych, zasadę koncentracji materiału dowodowego. Istotnym zagadnieniem jest przygotowanie rozprawy i organizacja jej przebiegu. Sąd powinien korzystać przy tym z pomocy dobrze funkcjonującego sekretariatu, a także asystentów sędziów. Sąd musi mieć także wsparcie w instytucjach zewnętrznych, np. w dobrze funkcjonującej poczcie. Na sprawność pracy sądów rzutuje też stopień wiarygodności zaświadczeń lekarskich wydawanych stronom postępowania i świadkom. Do wiarygodności tych zaświadczeń można mieć niestety nadal bardzo poważne zastrzeżenia. Trzeba mieć nadzieję, że wprowadzone ostatnio zmiany procedur sądowych przyczynią się do znacznej poprawy sprawności postępowania przed sądami. Duże nadzieje stwarza instytucja mediacji – stale zbyt rzadko wykorzystywana.

Jak wskazał RPO, od dawna panuje opinia, że wymiar sprawiedliwości jest najslabszym filarem, na którym ma się opierać budowa państwa prawnego. Opinia ta nie jest już aktualna, ponieważ dwa pozostałe filary, legislacja i administracja, uległy znacznemu osłabieniu. Natomiast co do wymiaru sprawiedliwości, ostatnio można obserwować oznaki pewnej poprawy. Następuje bardzo powolne, ale jednak, nadrabianie zaległości i skracanie tym samym czasu oczekiwania na prawomocne rozstrzygnięcie sprawy. Sądy załatwiają dziś więcej spraw niż do nich wpływa. To może oznaczać, że najgorsze w sądownictwie mamy już za sobą i teraz należy pozytywną tendencję umocnić. Jednak jest wiele spraw zaległych, niezłatwionych w odpowiednim czasie, długotrwałość

⁸⁹ Tezy wystąpienia A. Zolla Rzecznika Praw Obywatelskich, podsumowującego jego pięcioletnią kadencję, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP.

postępowania może prowadzić do ich przedawnienia albo do kierowania spraw przez zainteresowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu⁹⁰.

W 2004 r. wprowadzono do polskiego porządku prawnego środek odwoławczy w przypadku przewlekłego procesu (ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r., która weszła w życie 17.09.2004. r., *O skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*), do czego przyczyniły się wiążące Polskę normy traktatowe, sugestie Trybunału w Strasburgu, jak również postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich.

W 2004 r. do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka codziennie wpływało ponad 200 skarg na opieszałość sądów od polskich obywateli. Polska była w europejskiej czołówce, jeśli chodzi o liczbę tego typu wniosków. Państwo polskie płaciło wysokie odszkodowania za przewlekłość postępowania i Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekając w 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce zasugerował wprowadzenie do ustawodawstwa procedur pozwalających przeciwdziałać nadmiernemu przewlekaniu postępowania sądowego. Uchwalona ustawa wyszła naprzeciw tym sugestiom. Zgodnie z treścią tej ustawy polski obywatel, dopóki nie wykorzysta procedury krajowej, nie będzie mógł skierować skargi na przewlekłość postępowania do Trybunału w Strasburgu⁹¹.

W 2000 r. Trybunał w Strasburgu prowadził 6 spraw ze skargi obywateli polskich na przewlekłość postępowań cywilnych, w 2001 r. wydano 8 orzeczeń, zaś w 2002 r. – 11 (w tym jedną sprawę zakończono ugodą). W 2003 r. liczba orzeczeń ze skargi obywateli polskich na przewlekłość postępowań cywilnych lub administracyjnych wzrosła do 56 (w tym 20 spraw zakończono ugodą), w 2004 r. tych orzeczeń było już 61 (w tym 3 ugody). W 2005 r. zaś – tj. po wprowadzeniu krajowego środka odwoławczego – już tylko 15⁹².

3.3.2. Kultura rozprawy

Jedną z wielu spraw, które rzutują na ocenę realizacji prawa do dobrego państwa jest – najogólniej rzecz ujmując – kultura rozprawy. Normy konstytucyjne i przepisy ustawowe dobrze zabezpieczają niezależność sądów i niezawisłość urzędu sędziowskiego. Ta niezawisłość zależy jednak nie tylko od uregulowania ustawowego, ale od osobowości sędziego, przyjętego przez niego systemu wartości. Jak wskazuje RPO, dzisiejszemu systemowi kształcenia aplikantów sędziowskich oraz procedurze doprowadzającej do mianowania przez Prezydenta RP na stanowisko sędziowskie można zarzucić, że czasami udaje się dojść do funkcji sędziowskiej osobom mało kompetentnym, a nieraz nawet zdemoralizowanym.

Na niekorzystną ocenę pracy sądów wpływa niska, przeciętnie rzecz biorąc, kultura rozprawy. Stale jeszcze autorytet sądu próbują niektórzy, szczególnie młodzi sędziowie i asesory, budować przez traktowanie „z góry” stron postępowania i świadków, a nawet też adwokatów lub, co już ma miejsce rzadziej, prokuratorów. W tym wypadku także podstawowym źródłem autorytetu sądu musi być kompetencja i nienaganna postawa moralna sędziego.⁹³

3.3.3. Praca prokuratury

Jednym z istotnych czynników wpływających na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości jest praca prokuratury. RPO wskazuje istotne zastrzeżenia w tym zakresie – oportunizm i często bardzo niedokładne zbadanie sprawy. Brak jest konsekwentnej polityki prokuratury w zakresie

⁹⁰ Tezy wystąpienia A. Zolla Rzecznika Praw Obywatelskich, podsumowującego jego pięcioletnią kadencję, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP.

⁹¹ Wystąpienie senator Ewy Serockiej podczas posiedzenia Senatu 7 lipca 2004 roku.

⁹² *European Court of Human Right, Survey of activities 2005 (2000, 2001, 2002, 2003, 2004), Information document issued by the Register of the European Court of Human Rights.*

⁹³ *Czy Polska jest państwem prawnym?* - wystąpienie A. Zolla, Rzecznika Praw Obywatelskich, wygłoszone w trakcie debaty u Prezydenta RP - 15 stycznia 2004 r.

występowania z wnioskami o zastosowanie aresztu tymczasowego. W niektórych sprawach widoczny jest oportunizm prokuratorski, przewlekłość w prowadzonym postępowaniu, w innych natomiast gorliwość we wszczęciu postępowania i jego intensywność budząca wątpliwości co do obiektywizmu prowadzącego sprawę prokuratora. Nadużywana jest też podstawa umorzenia postępowania karnego z powodu znikomego stopnia społecznej szkodliwości czynu. Wiele spraw umorzonych przez prokuratora jest kontynuowanych dopiero na skutek interwencji Rzecznika. Prokuratura zbyt często ulega wpływom politycznym. Rzecznik wskazywał na potrzebę reformy tej instytucji, a przede wszystkim rozdzielenia stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Zdaniem prof. Zolla należałoby postulować, aby Prokurator Generalny powoływał Sejm za zgodą Senatu na jedną, niepowtarzalną kadencję. Prokurator Generalny powinien być związany uchwalanymi co roku przez Radę Ministrów dyrektywami dotyczącymi polityki karnej, a z wykonania swoich obowiązków powinien składać coroczne sprawozdanie obu Izbowi Parlamentu⁹⁴.

3.4. Prawo do dobrej administracji

3.4.1. Etyka, jawność, kompetencja, odpowiedzialność, zaufanie

Prawo do dobrej administracji zapisano w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Realizacja tego prawa w polskiej rzeczywistości budzi jednak wiele zastrzeżeń. Jak wskazał RPO, mamy w Polsce administrację, która w mniejszym stopniu jest przewodnikiem spraw obywatela, a bardziej uważa się za nieomylną władzę. Nie zmienił tej postawy szeroko popularyzowany we wszystkich możliwych okolicznościach Europejski Kodeks Dobrej Administracji, przypominający urzędnikom o ich obowiązkach. Normy tego Kodeksu, których stosowanie zalecone jest w organach Unii Europejskiej przez Parlament Europejski, winny być wzorem, ale także i miernikiem działań polskiego urzędnika.

Realizacja prawa do dobrej administracji wymaga kompetentnej kadry, służącej państwu, społeczeństwu i obywatelowi, który jest stroną postępowania administracyjnego. Kadra ta powinna być dobierana na podstawie konkursu, dostępnego dla wszystkich posiadających wymagane kwalifikacje i którego kryteria rozstrzygnięcia muszą być jawne. Jest to jednak praktyka rzadko stosowana. Zbyt często, jeśli nie z reguły, ogłoszony konkurs jest fikcją, a zwycięzca został wybrany już przed jego ogłoszeniem. Dotyczy to zarówno administracji centralnej, jak i administracji samorządowej; konkursów na stanowiska profesorskie na wyższych uczelniach i konkursów na dyrektorów szkół. Od 1996 r. nie udało się zbudować w Polsce niezależnego od wpływów politycznych, opartego na kompetencjach, korpusu służby cywilnej.

Jak wskazał RPO, do jego Biura zwróciła się obywatelka, która zgłosiła swoją kandydaturę w konkursie ogłoszonym na stanowisko w jednym z urzędów wojewódzkich. Ponieważ w wyznaczonym czasie nie została zaproszona na rozmowę kwalifikacyjną zadzwoniła do urzędu, prosząc o stosowną informację. Dowiedziała się, że konkurs został już rozstrzygnięty i odpowiednia osoba została zatrudniona. Kandydatce, która chciała uzyskać informacje o kwalifikacjach osoby zatrudnionej, odpowiedziano, że dane te są objęte tajemnicą, a dokumentacja konkursowa została zniszczona. Naruszeniem Konstytucji, potwierdzonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, było wprowadzenie do ustawy o służbie cywilnej przez jej nowelizację ustawą z 21 grudnia 2001 r. art. 144a zezwalającego do dnia 31 grudnia 2002 r. na obejmowanie stanowisk w służbie cywilnej bez zachowania obowiązujących procedur, w tym bez konkursu. Polski nie stać na wymianę kadry administracyjnej po każdych wyborach dających zwycięstwo dotychczasowej opozycji. Nie chodzi tylko o olbrzymie koszty związane z wdrażaniem nowych urzędników do obowiązków. Niewspółmiernie wielki jest koszt społeczny. Urzędnik w Polsce wysokiego i średniego, a nawet najniższego szczebla wie, że jego praca ma charakter prowizoryczny. Brak jest stabilizacji kadry. Umacnia się przekonanie o służbie na rzecz określonej opcji politycznej, a nie o służbie dla państwa, społeczeństwa i obywateli.

⁹⁴ Tezy wystąpienia A. Zolla Rzecznika Praw Obywatelskich, podsumowującego jego pięcioletnią kadencję, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP.

Przyjęte procedury tworzenia prawa i to na wszystkich jego etapach, nie zapobiegają zjawiskom patologicznym, o których słyszy się nieustannie. Brak jest na przykład politycznej odpowiedzialności za przedkładanie Parlamentowi wadliwych projektów ustaw.

W dalszym ciągu występują zjawiska nie wypełniania przez administrację swoich obowiązków w stosunku do obywatela. Bardzo często spotykamy się ze zjawiskiem beczynności ze strony organu administracji. Stan taki jest dla obywatela znacznie gorszy, niż uzyskanie negatywnej decyzji, w której zostaje pouczone o możliwości jej zaskarżenia. Wobec beczynnej administracji obywatel czuje się z reguły bezradny. Wskazać można na przykład na złożoną przez RPO skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na beczynność Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który dotychczas nie rozpoznał odwołania obywatela wniesionego w dniu 11 lipca 1994 r. od decyzji organu pierwszej instancji odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu na własność państwa w zamian za rentę gospodarstwa rolnego. W ocenie RPO nie jest to wypadek odosobniony, szczególnie jeśli chodzi o to ministerstwo.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich przyjmuje rocznie dziesiątki tysięcy skarg na funkcjonowanie administracji rządowej i samorządowej. Można oczywiście stwierdzić, że nie jest to wiele, jeśli weźmie się pod uwagę, że administracja wydaje kilkanaście milionów decyzji rocznie. Skargi, które wpływają do biura Rzecznika są jednak najczęściej sygnałem zjawisk występujących masowo, a nie tylko w indywidualnych wypadkach będących wynikiem jednostkowego błędu urzędnika.

Na społeczną ocenę pracy jednostek samorządu terytorialnego wpływają zatem nie tylko przesłanki o charakterze subiektywnym, związane z indywidualnym doświadczeniem w załatwianiu spraw, ale także powtarzające się przypadki łączenia mandatu z zatrudnieniem w organach samorządu lub prowadzeniem działalności gospodarczej, a także zatrudnienie w jednym urzędzie osób spokrewnionych lub spowinowaconych z radnymi lub członkami zarządów. Obiegowe informacje dotyczące nieformalnych lub rodzinnych powiązań pomiędzy osobami zatrudnionymi w administracji samorządowej sprzyjają powstawaniu wrażenia „kliki” oraz podejrzeń o korupcję. Odczucia te są potęgowane nieprawidłowo lub nie wyczerpująco formułowanymi odpowiedziami na zapytania, wnioski lub skargi.

Istotnym problemem jest nie branie pod uwagę opinii społecznej przy rozstrzyganiu przez organy administracji spraw o podstawowym znaczeniu dla społeczności lokalnej, np. przy wprowadzaniu granic jednostek samorządu terytorialnego, ustalaniu kolejności i zakresu wykonywania inwestycji. Część samorządów lokalnych nie zapewnia obywatelom wystarczającego dostępu do informacji publicznej. Istnieje znaczne zróżnicowanie informacji publikowanych na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego. Często publikowane tam informacje nie są wystarczająco przejrzyste. Jedynie niektóre z tych jednostek zamieszczają na swoich stronach internetowych wykazy i treść podjętych uchwał. Nie zawsze powszechnie dostępne są zarządzenia wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Bywa, iż bezprawnie ogranicza się dostęp do informacji publicznej, w tym wstęp na sesje Rad i posiedzenia komisji, dostęp do protokołów i nagrań z tych posiedzeń oraz dokumentów wiążących się z wykonywaniem zadań publicznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie występował, w tym także do kolejnych premierów, o rozszerzenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie tylko w odniesieniu do decyzji i postanowień, ale również w takim zakresie, aby procedura administracyjna, tak jak Kodeks Dobrej Administracji Unii Europejskiej, miała zastosowanie także do innych aktów i czynności administracyjnych. Wystąpienia Rzecznika okazały się jednak bezskuteczne.

Ilość spraw, w których przed Naczelnym Sądem Administracyjnym dochodzi do uchylecia decyzji, świadczy o nadal słabym merytorycznym przygotowaniu kadry urzędniczej. RPO wskazuje na potrzebę radykalnej zmiany sposobu rekrutacji pracowników administracji publicznej. Drugą ważną przyczyną złego funkcjonowania władzy wykonawczej oraz organów samorządów terytorialnych jest

stan prawa. Urzędnik powinien mieć jednoznaczną podstawę prawną dla jego decyzji. Tą podstawą ma być obowiązująca norma stanowiąca źródło prawa, a nie instrukcja czy dyrektywa przełożonego. RPO, wspólnie z prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego Romanem Hauserem, zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 14 § 2 ustawy *Ordynacja podatkowa*, który przyjmuje interpretację podatkową Ministra Finansów za wiążącą. Urzędnik ma sam, w oparciu o obowiązujące prawo wydać decyzję, która będzie ewentualnie następnie skorygowana w ramach obowiązujących procedur. Zaskarżony przepis czyni z interpretacji Ministra nieznaną polskiej Konstytucji źródło prawa i w praktyce przekreśla znaczenie postępowania dwuinstancyjnego w administracji.

Na ocenę realizacji prawa do dobrej administracji ma niewątpliwie istotny wpływ daleko posunięta bezkarność urzędników. Chodzi tu o zindywidualizowaną odpowiedzialność za popełnione błędy funkcjonariuszy publicznych wszystkich szczebli, poczynając od szczebla najwyższego. Trzeba wyraźnie odróżnić podstawę odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego jako polityka od odpowiedzialności funkcjonariusza jako urzędnika. Często słyszy się o braku podstaw do odpowiedzialności polityka z powołaniem się na zasadę domniemania niewinności. Zasada ta jednak ma znaczenie jedynie w postępowaniu karnym. Nie odnosi się ona do podstaw odpowiedzialności politycznej. Brak ponoszenia konsekwencji politycznych przez funkcjonariuszy najwyższego szczebla stwarza atmosferę bezkarności przenoszącą się na szczeble niższe ograniczając się już tylko do odpowiedzialności prawnej. W bardzo ograniczonym zakresie funkcjonuje w Polsce postępowanie dyscyplinarne. Jeśli już nawet jest wszczęte, trwa w sposób nieusprawiedliwiony bardzo długo, często kończąc się umorzeniem postępowania z powodu przedawnienia. W środowiskach zawodowych zatracono potrzebę samooczyszczania się, uległo degradacji znaczenie przestrzegania w postępowaniu nie tylko norm prawnych, ale także norm etycznych. Jest wprawdzie moda na tworzenie kodeksów etycznych; zanikła niestety moda na egzekwowanie od siebie i od innych przyzwoitego zachowania.

3.4.2. Korupcja

Największym zagrożeniem dla prawa do dobrej administracji jest korupcja. Liczne badania niezależnych organizacji pokazują, że zjawisko korupcji w Polsce jest właściwie powszechne, spychając Polskę na odległe miejsca. Przyczyna tak rozprzestrzenionej korupcji tkwi w dużym stopniu w wadach funkcjonowania państwa. Brak jednoznacznych podstaw prawnych podejmowanych decyzji, niejasne procedury, zbyt duży margines swobodnego uznania ze strony urzędnika, niskie kompetencje merytoryczne i niski poziom etyczny urzędników, brak poczucia służenia obywatelowi i państwu i brak odpowiedzialności to – w ocenie RPO – zasadnicze powody dzisiejszego stanu rzeczy. Obserwuje się niejawność procedur, zasłanianie się ochroną danych osobowych wtedy, gdy obywatel powinien mieć pełne prawo do informacji publicznej. Przejrzystość działań i eliminacja nepotyzmu powinna stać się regułą w pracy urzędników. Pełna transparentność działania organów władzy musi być zasadą – przejrzystość działań każdej władzy publicznej jest najlepszym środkiem w walce z korupcją i innymi patologicznymi zjawiskami w funkcjonowaniu administracji.

Bardzo ważnym i do dzisiaj niedostatecznie wykorzystanym instrumentem do walki z korupcją jest, wynikająca z Konstytucji (art. 61) i z ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), jawność co do zasady życia publicznego, a więc też jawność motywów podejmowanych decyzji i to zarówno o charakterze generalnym, jak i indywidualnym. Ochrona danych osobowych musi być rozumiana jako wyjątek od zasady jawności życia publicznego i nie może dotyczyć spraw publicznych. Osoba stająca np. do konkursu na stanowisko w administracji musi się godzić na to, że informacja o jej kwalifikacjach będzie publicznie dostępna, firma biorąca udział w przetargu na inwestycję, w której zaangażowane są środki publiczne musi godzić się na to, że po rozstrzygnięciu przetargu zostaną ujawnione złożone oferty. Nie można w takim wypadku zasłaniać się tajemnicą handlową. Tajemnica ma być wyjątkiem, a nie zasadą.

Korupcja i inne patologiczne zjawiska występują w bardzo dużym nasileniu wśród tych służb państwowych, które powinny cieszyć się szczególnym zaufaniem, na przykład, gdy takie zjawiska występują w policji, nie powinny mieć miejsca żadne kompromisy i „rozmywanie”

odpowiedzialności. Jeżeli jeszcze wiadomo, że wokół nich toczy się jakaś gra polityczna, wówczas trzeba niepoprawnych graczy usunąć i uniemożliwić im psucie państwa. Do zwalczania korupcji nie wystarczy aparat w postaci prawa karnego, jakim dysponuje państwo. Środkiem służącym temu celowi powinno być także oparte na prawdzie funkcjonowanie środków masowego przekazu. Prawo do informacji winno mieć pierwszeństwo wszędzie tam, gdzie ingerowanie w prywatność osób pełniących funkcje publiczne staje się nieodzownym elementem skutecznej kontroli sprawowanej przez demokratyczne społeczeństwo. Wolność i niezależność mediów w tym zakresie jest nie do przecenienia. Budowa państwa prawnego wymaga szczególnej troski o wolność mediów, o ich pluralizm polityczny, o wolność słowa pracujących w mediach dziennikarzy. Wszelkie próby ograniczania tej wolności powinny być od razu likwidowane. Media jednak, korzystając z przydanej im w demokratycznym społeczeństwie wolności, muszą czuć się odpowiedzialne za słowo. Podawanie do wiadomości publicznej przez przedstawicieli „czwartej władzy” konkretnych materiałów nie może nieść zagrożeń dla różnych wartości konstytucyjnych, a zwłaszcza prowadzić do krzywdy ludzkiej na wielką skalę i naruszać godność człowieka, która jest „zasadą zasad”, źródłem wszelkich praw i wolności człowieka i obywatela. RPO wskazuje np. na niedopuszczalność wykorzystywania bazy danych z komputera Instytutu Pamięi Narodowej przez polityków, politycznie zaangażowanych dziennikarzy, dla celów powszechnej lustracji, bez gwarancji ochrony praw osób dotkniętych tym procederem. Lustracja osób kandydujących na określone funkcje łączące się z zaufaniem publicznym powinna odbywać się z zachowaniem ustalonych wcześniej procedur. Nie może być uznawane za dopuszczalne w państwie prawa, aby osoba pomówiona o niegodne zachowanie nie mogła podjąć obrony ze względu na zakaz dostępu do źródeł informacji i żeby Sąd Lustracyjny odmawiał w takich wypadkach przeprowadzenia postępowania⁹⁵.

3.5. Dostępność do sądu i pomocy prawnej

Jak wskazał RPO, dostępność do sądu jest utrudniona przez stosunkowo wysokie koszty postępowania, a decyzja o zwolnieniu z ponoszenia kosztów ma w wysokim stopniu charakter arbitralny. Osoby w trudnej sytuacji materialnej, a w tym położeniu jest większa część polskiego społeczeństwa, mają zasadnicze trudności w korzystaniu z fachowej pomocy prawnej przy wszczynaniu postępowania i w trakcie trwania procesu. Idzie to w parze także z bardzo niskim poziomem świadomości prawnej obywateli.

2 marca 2006 r. weszła w życie ustawa z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (nowelizująca również kodeks postępowania cywilnego m.in. w zakresie uiszczania kosztów sądowych), która znacząco zmniejszyła wysokość uiszczania przez strony kosztów sądowych. Zaostrzono jednak rygory formalne dotyczące sposobu uiszczania tych kosztów, zwłaszcza w sprawach gospodarczych. Wprowadzono również wzór oświadczenia dla osób fizycznych, ubiegających się o zwolnienie od kosztów w sprawach cywilnych. Krótki okres funkcjonowania nowych unormowań nie pozwala jednak na wiarygodną ocenę w jakim stopniu przyczyniły się one do poprawy istniejącego stanu rzeczy.

W ocenie RPO niezmiernie ważną inicjatywą ustawodawczą były działania na rzecz rozpoczęcia budowy sieci biur porad prawnych. Projekt tej ustawy powstał w ścisłej współpracy Ministerstwa Sprawiedliwości z Biurem Rzecznika i organizacjami obywatelskimi, nie uchwalono jej jednak do tej pory.

Istotną rolę we wspieraniu świadczenia osobom ubogim pomocy prawnej, obok organizowanych przez państwo biur porad prawnych, powinny odegrać organizacje obywatelskie, w tym studenckie poradnie prawne (tak zwane „kliniki prawa”), których działalności od lat patronuje RPO⁹⁶.

⁹⁵ Tezy wystąpienia A. Zolla Rzecznika Praw Obywatelskich, podsumowującego jego pięcioletnią kadencję, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP.

⁹⁶ Tezy wystąpienia A. Zolla Rzecznika Praw Obywatelskich, podsumowującego jego pięcioletnią kadencję, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP.

3.6. Wybrane problemy naruszania praw podstawowych przedsiębiorców

3.6.1. Wolność działalności gospodarczej

Zgodnie z treścią art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast w świetle art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Swoistą „konstytucją działalności gospodarczej” jest również ustawa z 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U.04.173.1807 z późn. zm.). W świetle art. 6 ust. 1 tej ustawy podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

Jak wskazał prof. dr hab. Cezary Kosikowski, powyższe unormowanie oznacza złudną sugestię, że status przedsiębiorcy w Polsce jest jednolity dla przedsiębiorców prywatnych i publicznych, krajowych i zagranicznych oraz przedsiębiorców będących osobami fizycznymi lub jednostkami organizacyjnymi, bądź też dla przedsiębiorców wykonujących różną działalność gospodarczą. Problem równości przedsiębiorców należy bowiem rozpatrywać w aspekcie całego systemu prawa, zaś unormowania nie są jednolite dla wszystkich przedsiębiorców.

Prawo polskie utrzymuje pewną stopniowalność w zakresie ograniczania swobody działalności gospodarczej, co – w świetle Konstytucji RP – jest dopuszczalne. Dlatego też w polskim prawie występuje zarówno kategoria regulowanej działalności, jak i działalności reglamentowanej w formie koncesji, zezwoleń itp. Ustawa *o swobodzie działalności gospodarczej* zmieniła zatem – w stosunku do poprzednich uregulowań - jedynie formy prawne ograniczeń w podejmowaniu i wykonywaniu działalności i w niewielkim stopniu poszerzyła zakres działalności gospodarczej wolnej od regulacji i reglamentacji.

Prawo polskie nadal zatem posługuje się różnymi formami prawnymi reglamentacji gospodarczej, chociaż inne państwa stosują w tym zakresie zwykle tylko jedną formę, np. tylko koncesje lub wyłącznie zezwolenia czy licencje.

Ustawa *o swobodzie działalności gospodarczej* przewiduje zatem stosowanie koncesji, zezwoleń, licencji i zgody. Wprowadziła ona również pojęcie regulowanej działalności gospodarczej, które jednak nie przyczyniło się do zwiększenia stopnia wolności gospodarczej. Uzyskanie wpisu do rejestru działalności regulowanej nie jest bowiem wcale łatwiejsze, niż uzyskanie zezwoleń, licencji lub zgody na wykonywanie działalności gospodarczej.

Niektóre z uregulowań ustawy wywołują wiele kontrowersji, np. art. 10 ust. 2 w odniesieniu do ochrony przedsiębiorcy-podatnika prawdopodobnie nie będzie realnie stosowany, zaś rozwiązania dotyczące ochrony przedsiębiorcy jako podmiotu kontrolowanego są pozorne.

Główne zarzuty merytoryczne, jakie stawia się ustawie to nie rozwiązanie dotychczasowych problemów, np. brak nawiązania do terminologii stosowanej w UE, gdy chodzi o rozróżnienie przedsiębiorczości i świadczenia usług. Ustawa nie zahamowała również tendencji do odrębnego definiowania działalności gospodarczej i przedsiębiorcy w innych aktach prawnych. Dużą wadą jest to, że ustawa nie zniósła różnych form prawnych reglamentacji i wprowadziła nową, zbędną kategorię działalności regulowanej. Z przepisów ustawy nie wynika również, że ważniejszy od kontroli przedsiębiorcy jest nadzór nad nim. Nadzór jest bowiem instytucją prawną i jako taki wymaga pełnego unormowania, co nie jest konieczne przy kontroli, jako czynności faktycznej.

Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej konieczne jest również normatywne określenie gwarancji prawnych, jakich państwo udziela przedsiębiorcom w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia ich działalności⁹⁷.

Na problemy związane ze stosowaniem ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej* zwracają uwagę także sami przedsiębiorcy. Iluzoryczne okazało się rozwiązanie przewidziane w art. 10. ust. 2 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorca może wystąpić do urzędu skarbowego, jak interpretować przepis, a jeśli zastosuje się do odpowiedzi, nie poniesie konsekwencji. Ministerstwo Finansów sporządziło bowiem instrukcję, zgodnie z którą urzędy skarbowe wydają interpretację tylko dotyczące zdarzeń, które już miały miejsce. Nie otrzymują jej przedsiębiorcy, którzy potrzebują wyjaśnień, jak na bieżąco rozliczyć się z podatku lub jak liczyć podatek przy planowaniu nowych inwestycji.

Dużym obciążeniem dla przedsiębiorców są częste kontrole, zwłaszcza organów skarbowych, które potrafią sparaliżować działalność firmy. Art. 83 ust. 1 ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej* wskazuje, że kontrole takie mogą w roku trwać nie dłużej niż 4 tygodnie (mikro- oraz mali i średni przedsiębiorcy) lub 8 tygodni (pozostali). Fiskus uważa jednak, że może kontrolować o wiele dłużej, bo na to pozwalają mu odrębne przepisy. Może być i tak, że urząd skarbowy będzie sprawdzał przedsiębiorcę nawet 4 miesiące⁹⁸.

3.6.2. Prawo podatkowe

Utrzymuje się niespójność nadmiernie rozbudowanego i skomplikowanego prawa daninowego. W szczególności prawo to nadal cechuje, oprócz innych wad, niepewność i nieprzewidywalność rozwiązań. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zgłaszał liczne wątpliwości w zakresie nakładania podatków, innych danin publicznych i różnych opłat, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad i trybu przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych z tych świadczeń. Wątpliwości te korespondują z upowszechnianymi w mediach odczuciami społeczeństwa. Dowodzi tego np. powszechna krytyka przepisów dotyczących podatku VAT, które zostały uznane przez media za najgorsze z uchwalonych w 2004 r. Mimo upływu wielu lat od wejścia w życie Konstytucji nie wszystkie przepisy zostały przystosowane do wymogów art. 217 i art. 92 ustawy zasadniczej, co wyraźnie potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. RPO wskazywał na przykład poglądów wyrażonych na konferencji zorganizowanej 25 maja 2005 r. wspólnie z Konfederacją Pracodawców Polskich na temat „Konstytucyjnych zasad wolności gospodarczej oraz wynikających z niej zasady swobody umów”. W wielu wypowiedziach przewijała się krytyka „wymysłów” urzędników, które hamują rozwój gospodarczy. Chodzi przede wszystkim o prawo podatkowe, często niezrozumiałe dla podatników i wymagające pełnej rekonstrukcji, ponieważ nie spełnia funkcji zachęcającej do rozwoju przedsiębiorczości⁹⁹.

Wskazuje się w szczególności, że w obowiązującym prawie podatkowym trudno znaleźć myśl przewodnią, która łączyłaby je w uporządkowaną całość. W rezultacie obowiązuje w Polsce swoisty konglomerat podatkowy, a nie system. Prawo podatkowe tworzone jest metodą prób i błędów, zmiany prawa podyktowane są celami doraźnymi, często o charakterze partykularnym, bez generalnych założeń i bez oparcia w dorobku doktryny, orzecznictwa i doświadczeń państw o gospodarce rynkowej¹⁰⁰.

⁹⁷ C. Kosikowski, referat *Uwagi na temat nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, konferencja naukowa „Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów”, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Warszawa 2006.

⁹⁸ J. Kapica, głos w dyskusji, konferencja naukowa „Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów”, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Warszawa 2006.

⁹⁹ Biuletyn „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2004” str. 353.

¹⁰⁰ R. Mastalski, referat *O konieczności przeprowadzenia reformy systemu podatkowego*, konferencja naukowa „Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów”, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2006.

Jak wskazuje sędzia NSA Adam Bącał, z praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych w 2004 r. wynika, że zasadniczą przyczyną nietrafności decyzji organów podatkowych było naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (odmowę zastosowania). Z informacji o działalności sądów administracyjnych w 2004 r. oraz dyskusji na zgromadzeniach ogólnych sędziów sądów administracyjnych wynika nadto, że głównym powodem takiego stanu jest systematyczne obniżanie się poziomu przepisów prawa podatkowego, jego niespójność i brak dyscypliny legislacyjnej ustawodawcy. Problem ten ma charakter narastający i przyjmuje rozmiary wręcz niebezpieczne dla państwa.

Tworzone jest złe prawo, niespójne, będące wręcz niekiedy systemem przemyślnych pułapek zastawianych na podatnika, co znajduje wyraz w decyzjach organów podatkowych. Ustawodawca podatkowy ignoruje nawet postulaty wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, nakładające na prawodawcę obowiązek ustanowienia regulacji niezbędnych do realizacji norm konstytucyjnych. Jak wskazuje sędzia Bącał, w jednym z takich przypadków – z uwagi na duże rozbieżności w orzecznictwie organów podatkowych i sądów administracyjnych – koniecznym stało się podjęcie uchwały składu 7 sędziów NSA, wypełniającej taką lukę prawną (uchwała z 14.03.2005 r., sygn. akt. FPS 4/04).

Prognozy w zakresie poprawienia jakości legislacji podatkowej nie są dobre. Zjawisko tworzenia złego prawa nadal trwa. Jako przykład wymienia się wcześniej przywołaną ustawę o podatku od towarów i usług z dnia 11.03.2004 r. Ten bardzo obszerny akt prawny, wprowadzający zupełnie nowy zakres opodatkowania, nową definicję podatnika oraz szereg innych, nowych rozwiązań prawnych, akt bardzo trudny w odbiorze i skomplikowany został wprowadzony praktycznie bez żadnego *vacatio legis*. Jeszcze gorzej wyglądała praktyka wprowadzenia w życie rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy z 27.04.2004 r. – weszły one bowiem w życie już po pięciu dniach. Niezależnie od tego, niektóre z przepisów cytowanej ustawy określić można mianem „bełkotu prawnego” – np. art. 15 ust. 3 pkt. 3, który jest nielogiczny, niezrozumiały i sprzeczny z zasadą neutralności podatku VAT. Takie sformułowanie normy podatkowej staje się przyczyną całkowicie rozbieżnych stanowisk Urzędów Skarbowych, przy czym każde z tych stanowisk jest poparte ważkimi argumentami prawnymi¹⁰¹.

Na problemy związane z niejasnym prawem podatkowym zwracają uwagę także przedsiębiorcy. Jeszcze większym problemem są zmieniające się interpretacje organów skarbowych dotyczące norm podatkowych. Nierzadko firmy ponoszą finansowe konsekwencje takiej sytuacji¹⁰².

W swoim wystąpieniu do Ministra Finansów z dnia 17.11.2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił również uwagę na niekonstytucyjność art. 261 § 4 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym, w przypadku odmowy orzeczenia odszkodowania lub orzeczenia odszkodowania (za szkodę poniesioną w wyniku wydania decyzji, która następnie została uchylona) w wysokości mniejszej od zgłoszonej w żądaniu w tej sprawie, stronie przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Po upływie tego terminu wygasa roszczenie odszkodowawcze. Rzecznik złożył prośbę o podjęcie działań w celu dostosowania treści tego przepisu do standardu konstytucyjnego w zakresie ochrony praw majątkowych. Pomimo zapewnień ze strony Ministerstwa Finansów, że przy najbliższej nowelizacji ustawy Ordynacja podatkowa zostanie zaproponowana stosowna zmiana przepisu art. 261 § 4, przepis ten nie został nowelizowany.

¹⁰¹ A. Bącał, referat *Trafność decyzji organów podatkowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, konferencja naukowa „Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów”, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2006.

¹⁰² J. Kapica, głos w dyskusji, konferencja naukowa „Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów”, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2006.

3.6.3. Prawo do sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz równości

W świetle art. 32 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, zaś nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Jak wskazuje RPO, proces dostosowujący realizację konstytucyjnych praw socjalnych do sytuacji gospodarczej wymaga zachowania równowagi pomiędzy istniejącymi możliwościami, a poziomem usprawiedliwionych potrzeb obywateli i powinien odbywać się z poszanowaniem konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz równości.

Znaczącym przykładem naruszenia prawa do równego traktowania jest zróżnicowanie uprawnień do pomocy ze strony państwa wobec osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem, w zależności od tego, czy podmiotem tych uprawnień jest osoba będąca pracownikiem, czy też osoba prowadząca działalność gospodarczą. Przesłanką prawa do urlopu wychowawczego jest pozostawanie w stosunku pracy i posiadanie co najmniej sześciomiesięcznego okresu zatrudnienia. Urlop wychowawczy nie przysługuje zatem osobie prowadzącej działalność gospodarczą, a także osobie współpracującej przy prowadzeniu takiej działalności. Ograniczenie prawa do urlopu wychowawczego tylko do osób będących pracownikami rodzi również dalsze skutki w sferze uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

W okresie aktywności zawodowej zarówno bowiem pracownik, jak i przedsiębiorca lub osoba z nim współpracująca, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Pracownik finansuje tylko połowę należnej składki ubezpieczeniowej (drugą połowę pokrywa pracodawca), przedsiębiorca zaś ponosi pełny koszt składki. Po ustaniu okresu pobierania zasiłku macierzyńskiego, osobie mającej status pracownika ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych zapewnia ubezpieczenie emerytalno-rentowe finansowane przez budżet państwa przez cały okres urlopu wychowawczego. Osoba, która przed urodzeniem dziecka prowadziła działalność gospodarczą lub była osobą współpracującą przy prowadzeniu takiej działalności, chcąc być nadal objęta ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, musiałaby sama opłacać składkę. W przeciwnym razie pozostanie w tym okresie bez ubezpieczenia emerytalno-rentowego, co w konsekwencji wpłynie na wysokość przyszłej emerytury lub renty. Osoby prowadzące działalność gospodarczą, a także osoby współpracujące przy prowadzeniu takiej działalności nie mają zatem prawa do urlopu wychowawczego i sprawowanie osobistej, stałej opieki nad małym dzieckiem i stawia je w gorszej sytuacji w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowym¹⁰³.

3.6.4. Postępowanie rejestrowe

Rzecznik podejmował również wystąpienia w sprawie konsekwencji prawnych nieprawidłowego wypełnienia wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego.

W świetle bowiem obowiązujących przepisów ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, niezłożenie wniosku o wpis do Rejestru na urzędowym formularzu, nieuiszczenie wskazanych w ustawie opłat lub nieprawidłowe jego wypełnienie powoduje, że wniosek taki podlega zwróceniu bez wzywania do uzupełnienia braków. Dopiero wystąpienie innych braków powoduje, że wzywa się wnioskodawcę, pod rygorem zwrócenia wniosku, do poprawienia lub uzupełnienia go w terminie tygodniowym, a mylne oznaczenie wniosku lub inne oczywiste niedokładności nie stanowią przeszkody do nadania biegu i rozpoznania go w trybie właściwym. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o pilne wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 19 ust. 3 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym i wprowadzenie zapisu, że w razie niezłożenia wniosku na urzędowym

¹⁰³ Tezy wystąpienia A. Zolla, Rzecznika Praw Obywatelskich, podsumowującego jego pięcioletnią kadencję, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP, wystąpienie RPO do Wiceprezesa RM – Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 7.12.2004 r., RPO/488355/04/VIII.

formularzu, nieprawidłowego jego wypełnienia bądź wystąpienia innych braków, będzie miał zastosowanie art. 130 k.p.c. Wówczas, niezależnie od występującego braku, sąd będzie obowiązany wezwać wnioskodawcę do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, a inne oczywiste niedokładności nie mające znaczenia dla rozpoznania sprawy, nie będą uniemożliwiały rozpatrzenia wniosku¹⁰⁴.

W odpowiedzi przyznano, że przepis art. 19 ust. 3 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym powoduje niejednokrotnie nadużywanie przez sądy rejonowe instytucji zwrotu wniosku. Poddano jednak w wątpliwość, czy wezwanie do uzupełnienia braków wniosku w terminie 7 dni pod rygorem zwrotu (zgodnie z art. 130 k.p.c.) rzeczywiście zmieni sytuację wnioskodawcy i wyeliminuje kłopoty związane z wypełnianiem formularzy. Wskazano również, że problematyczne jest stosowanie do wniosków formularzowych w postępowaniu o wpis do KRS regulacji stanowiącej, że błędne oznaczenie pisma lub jego oczywiste niedokładności nie stanowią przeszkody do nadania mu biegu i rozpoznania we właściwym trybie (art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c.). Stwierdzono, że w ministerstwie rozważana jest nowelizacja ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, zaś przepis art. 19 ust. 3 będzie wnikliwie przeanalizowany pod kątem dostosowania do ogólnych zasad Kodeksu postępowania cywilnego, przy uwzględnieniu specyfiki postępowania rejestrowego.

Krytykowany przepis ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym nie został jednak zmieniony do chwili obecnej. Oczywistym wydaje się również, że wezwanie do uzupełnienia braków pisma – polegające również na wskazaniu, czego ten brak dotyczy – znacząco poprawi sytuację wnioskodawców, którzy obecnie, bez pomocy prawnika, mogą nawet nie domyślać się przyczyny zwrotu wniosku.

3.6.5. Ubezpieczenie chorobowe przedsiębiorców

Rzecznik wskazał również na problem zasad ubezpieczenia chorobowego osób prowadzących działalność pozarolniczą, w tym działalność gospodarczą. Do Rzecznika napływały bowiem skargi dotyczące wyłączenia z ubezpieczenia chorobowego osób, które w ciągu ostatnich lat prawidłowo opłacają składki na ubezpieczenie chorobowe, z tego powodu, że w poprzednich latach opłaciły składkę po terminie lub w nienależytej wysokości. Rzecznik wielokrotnie podejmował wystąpienia w tych sprawach. Organy rentowe nie stosują bowiem zasady, o istnieniu której zapewniał Rzecznika Minister Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z którą późniejsze opłacanie składki w prawidłowej wysokości i w odpowiednim terminie powoduje traktowanie takich osób, nawet pomimo braku ponownego wniosku (wniosek dorozumiany), jako objętych ubezpieczeniem chorobowym. Mimo, iż Rzecznik skierował już w dniu 27.08.2002 r. wniosek do przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o usankcjonowanie takich działań organów rentowych poprzez odpowiednią nowelizację ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, żadna z nowelizacji ustawy nie wprowadziła postulowanych zmian¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z 14.10.2004 r., RPO/475144/04/I.

¹⁰⁵ Biuletyn „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2004” str. 124-125, wystąpienia RPO do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 07.11.2000, 03.07.2002, 27.08.2002 r., RPO-349626-III/00, wystąpienia RPO do Prezesa ZUS z 23.01.2004 r., RPO-405031-III/02.

3.7. Naruszenie praw podstawowych w Polsce na podstawie danych statystycznych¹⁰⁶

1) Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2004 r.

Tabela 17.

Wpływ spraw	2003 1.01. – 31.12.	2004 1.01. – 31.12.	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2004)
Wpływ ogółem	55 286	59 248	758 434
W tym nowe sprawy	32 016	33 604	496 861
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	22 678	22 491	248 198

Źródło: Biuletyn „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2004”.

W 2004 r. w Biurze RPO przyjęto 4933 interesantów oraz przeprowadzono 21150 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. W 2004 r. rozpatrzono 39140 nowych spraw indywidualnych i zakończono postępowanie w 15078 sprawach podjętych.

2) Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2004 r. (33604 – 100%)

Tabela 18.

Przedmiot nowych spraw (wniosków) do RPO	Procent
Prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2,0
Prawo karne	21,2
Zabezpieczenie społeczne	19,0
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	11,4
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	10,4
Prawo gospodarcze, daniny publiczne i ochrona praw konsumenta	10,0
Prawo karne wykonawcze	6,6
Prawo pracy	6,7
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych i cudzoziemców	2,1
Administracja lokalna, mniejszości narodowe i współpraca z organizacjami społecznymi	2,9
Prawo rodzinne i ochrona praw osób niepełnosprawnych	4,3
Ochrona zdrowia	2,4
Inne	1,0

Źródło: Biuletyn „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2004”.

3) Wpływ spraw do RPO w 2005 r.

Tabela 19.

Wpływ spraw	IV kwartał 2005	styczeń -grudzień 2005	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (01.01.1988 – 31.12.2005)
Wpływ ogółem	11 080	51 643	810 077
W tym nowe sprawy	5 790	27 602	524 463
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	4 666	20 875	269 073

Źródło: Biuletyn „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2004”.

W IV kwartale 2005 r. w Biurze RPO przyjęto 1478 interesantów oraz przeprowadzono 4509 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Wysłano 19947 pism w 11600 prowadzonych sprawach, ponadto zarejestrowano 35 apeli, listów otwartych, protestów bez oznaczenia wnioskodawcy. Rozpatrzono 7248 spraw, zakończono postępowanie w 3 865 podjętych sprawach.

¹⁰⁶ Na podstawie Biuletynu „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2004”.

4) Przedmiot nowych spraw (wniosków) w IV kwartale 2005 r. (5790 – 100%, według właściwości zespołów merytorycznych)

Tabela 20.

Przedmiot nowych spraw (wniosków) do RPO	Procent
Prawo konstytucyjne i międzynarodowe	3,0
Prawo karne	23,6
Zabezpieczenie społeczne	12,1
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	11,0
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	9,4
Prawo gospodarcze, daniny publiczne i ochrona praw konsumenta	10,5
Prawo karne wykonawcze	9,1
Prawo pracy	5,8
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	1,7
Administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców ***	6,7
Prawo rodzinne i ochrona praw osób niepełnosprawnych	6,1
Inne	1,0

Źródło: Biuletyn „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2004”.

3.8. Wnioski

Na podstawie analizy literatury tematu można stwierdzić, iż głównymi problemami w kontekście naruszania praw podstawowych przedsiębiorców w Polsce są:

1. Zła jakość istniejącego i tworzonego prawa, a w szczególności:

- zawiłość przepisów, ich skomplikowanie i niezrozumiałość, niepewność i nieprzewidywalność rozwiązań,
- „nadprodukcja” aktów prawnych (w sensie liczbowym oraz pod względem szczegółowości unormowań),
- zbyt częste zmiany aktów prawnych („lawina nowelizacji”, również w okresie *vacatio legis* ustaw),
- coraz częstsze różnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy,
- brak treści informacyjnej w tytułach ustaw nowelizacyjnych, skutkujące trudnościami w ustaleniu stanu prawnego,
- naruszanie zasady nie działania wstecz prawa (w tym opóźnione ogłaszanie aktów normatywnych i „antydatowanie” Dzienników Ustaw),
- brak studiów wstępnych, a zwłaszcza symulacji statystycznej, poprzedzających rozpoczęcie procedury legislacyjnej i uchwalenie aktu prawnego,
- błędy przy tworzeniu całego systemu prawa (brak harmonizacji regulacji prawnych, bezrefleksyjne przenoszenie instytucji typowych dla danej gałęzi prawa do innej, „pokątne” wprowadzanie danin publicznych czy procedur specjalnych).

2. Nieskuteczna egzekucja istniejącego prawa.

3. Naruszanie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i sprawiedliwy sąd, w szczególności:

- przewlekłość postępowań,
- zdarzająca się niska kultura rozprawy,
- nieprawidłowa praca prokuratury.

4. Naruszanie prawa do dobrej administracji, w szczególności:

- brak jawności w zakresie naboru kadry urzędniczej,
- brak jawności w zakresie działania administracji – niewystarczające zapewnienie obywatelom dostępu do informacji publicznej, zdarzające się bezprawne ograniczenie

dostępu do tej informacji, niejawność procedur, nadużywanie instytucji ochrony danych osobowych w celu ograniczenia jawności życia publicznego,

- częsta beczynność organów administracji,
- powtarzające się przypadki łączenia mandatu z zatrudnieniem w organach samorządu lub prowadzeniem działalności gospodarczej, a także zatrudnianie w jednym urzędzie osób spokrewnionych lub spowinowaconych z radnymi lub członkami zarządów,
- nie branie pod uwagę opinii społecznej przy rozstrzyganiu przez organy administracji spraw o podstawowym znaczeniu dla społeczności lokalnej,
- słabe merytoryczne przygotowanie i bezkarność urzędników (brak odpowiedzialności za złe decyzje lub ich nie wydanie, brak jednoznacznych podstaw prawnych podejmowanych decyzji, niejasne procedury, zbyt duży margines swobodnego uznania ze strony urzędnika, niskie kompetencje merytoryczne i niski poziom etyczny urzędników, brak poczucia służenia obywatelowi i państwu, brak indywidualnej odpowiedzialności),
- rozpowszechniona korupcja, występująca w dużym nasileniu również wśród tych służb państwowych, które powinny cieszyć się szczególnym zaufaniem.

4. Wpływ legislacji na funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce. Wyniki badań

W ramach oceny wpływu legislacji na funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce zrealizowano trzy badania. Dwa pierwsze badania objęły 56 przedsiębiorców, natomiast trzecie badanie – 101 przedsiębiorców. W ramach pierwszego badania przeprowadzono wywiady z przedsiębiorcami w zakresie wpływu ustawodawstwa na funkcjonowanie ich przedsiębiorstw. Wywiady obejmowały zarówno pytania otwarte, jak i zamknięte. Drugie badanie pozwoliło zbadać oczekiwania przedsiębiorców dotyczące ochrony ich praw podstawowych. W trzecim badaniu zapytano przedsiębiorców o ich preferencje w zakresie zastosowania zagranicznych praktyk legislacyjnych w celu usprawnienia polskiego procesu tworzenia prawa. Poniżej przedstawiono wyniki przeprowadzonych badań.

4.1. Wpływ ustawodawstwa na funkcjonowanie przedsiębiorstw na podstawie wywiadów

Mieczysław Bąk, Paulina Bednarz, Anna Szcześniak

Budowanie konkurencyjnej gospodarki wymaga zapewnienia przedsiębiorstwom wysokiej jakości infrastruktury prawnej. Właściwe ramy prawne to jeden z priorytetów polityki unijnej, a w przypadku małych i średnich firm zasada zminimalizowania obciążeń regulacyjnych została sformułowana między innymi w *Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw* jako niezbędny warunek zrealizowania celów *Strategii Lizbońskiej*. Na wysoką jakość regulacji prawnych składa się przede wszystkim stabilność prawa, jego przejrzystość, łatwość i prostota stosowania, czasochłonność związana ze stosowaniem prawa, dostęp do informacji wyjaśniających zasady stosowania prawa, brak uprzywilejowania jednych grup społecznych kosztem drugich, a także ogólne koszty związane z przestrzeganiem prawa. Zespół Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym przeanalizował pod tym kątem polski system prawny, pytając przedsiębiorców o oceny poszczególnych obszarów prawa najistotniejszych dla prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy oceniali wybrane ustawy w skali od -5 do +5. Wyniki przedstawione zostały w poniższych tabelach.

4.1.1. Stabilność prawa

W tabeli 17 przedstawiono ocenę stabilności wybranych obszarów prawa przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 17. Ocena stabilności prawa przez przedsiębiorców.

Nazwa ustawy	Ocena stabilności prawa
O ochronie konsumentów i konkurencji	1,29
Prawo bankowe	1,19
Prawo ubezpieczeniowe	1,13
Partnerstwie publiczno – prywatnym	0,81
Prawo budowlane	0,76
Prawo ochrony środowiska	0,70
Prawo o swobodzie gospodarczej	0,58
Prawo upadłościowe	0,51
Pomocy publicznej	0,33
Prawo pracy	-0,48
ZUS	-0,73
CIT	-0,77
Zamówieniach publicznych	-1,06
PIT	-1,17
VAT	-2,09

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Oceniając stabilność regulacji prawnych, przedsiębiorcy uznali, że w warunkach polskich najbardziej stabilne jest prawo dotyczące ochrony konkurencji i konsumentów, prawo bankowe i prawo ubezpieczeniowe. Najgorzej pod względem stabilności oceniono prawo podatkowe, w tym zwłaszcza regulacje dotyczące podatku od towarów i usług, a także prawo zamówień publicznych i regulacje dotyczące ubezpieczeń społecznych. Oceny oscylowały między 1,29 a – 2,09, co świadczy o niskiej stabilności regulacji gospodarczych. Ta niska ocena jest pochodną złej jakości ustaw, będącej następstwem błędów popełnianych podczas procesu legislacyjnego. Niska jakość oraz ewidentne błędy, które stają się widoczne często już we wstępnym okresie funkcjonowania ustawy powodują konieczność częstych nowelizacji, wywołując wręcz inflację prawa.

4.1.2. Przejrzystość prawa

W tabeli 18 przedstawiono ocenę przejrzystości wybranych obszarów prawa przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 18. Ocena przejrzystości prawa przez przedsiębiorców.

Nazwa ustawy	Ocena przejrzystości prawa
O ochronie konsumentów i konkurencji	1,02
O swobodzie gospodarczej	0,96
Prawo bankowe	0,90
Prawo budowlane	0,76
Prawo ubezpieczeniowe	0,76
Prawo ochrony środowiska	0,74
Prawo upadłościowe	0,56
Partnerstwie publiczno - prywatnym	0,42
Prawo pracy	0,20
Pomocy publicznej	-0,42
Zamówieniach publicznych	-0,90
ZUS	-1,10
CIT	-1,34
PIT	-1,55
VAT	-3,20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Przejrzystość regulacji gospodarczych została oceniona wyraźnie niżej niż ich stabilność. Tylko prawo ochrony konkurencji i konsumentów uzyskało oceny nieco powyżej 1 punktu. Podobnie jak w przypadku stabilności prawa, z punktu widzenia przejrzystości prawa najniżej oceniono ustawy podatkowe i ustawę o zamówieniach publicznych. Ujemnie oceniono także przejrzystość regulacji dotyczących pomocy publicznej. Mała przejrzystość tych regulacji powoduje, że przedsiębiorcy unikają uczestnictwa w projektach, np. szkoleniowych czy doradczych związanych z prowadzeniem dokumentacji dotyczącej pomocy publicznej. Brakuje również precyzyjnego określenia jakie świadczenia są pomocą publiczną a jakie nie.

4.1.3. Prostota stosowania prawa

W tabeli 19 przedstawiono ocenę prostoty stosowania wybranych obszarów prawa przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 19. Ocena prostoty stosowania prawa przez przedsiębiorców.

Nazwa ustawy	Ocena prostoty stosowania
O swobodzie gospodarczej	0,98
Prawo ochrony Środowiska	0,87
Prawo ubezpieczeniowe	0,78
O ochronie konsumentów i konkurencji	0,69
Prawo bankowe	0,64
Prawo budowlane	0,37
Partnerstwie publiczno - prywatnym	0,35
Prawo upadłościowe	0,31
Prawo pracy	0,11
Pomocy publicznej	-0,56
Zamówieniach publicznych	-1,00
CIT	-1,23
PIT	-1,57
ZUS	-1,62
VAT	-3,22

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Oceniając stopień skomplikowania regulacji gospodarczych, za najbardziej skomplikowane uznano ustawy dotyczące zarówno VAT, jak i podatków dochodowych, a także ustawy dotyczące ubezpieczeń społecznych i zamówień publicznych. Stosunkowo najmniej skomplikowana okazała się ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Na drugim miejscu w ocenie prostoty stosowania znalazło się prawo ochrony środowiska. Biorąc pod uwagę bardzo niskie oceny, trudno jednak w przypadku polskich regulacji gospodarczych mówić o prostocie stosowania. Oceny wskazują na powszechne problemy ze stosowaniem prawa gospodarczego, przy czym wyjątkowo negatywnie oceniono ustawę o VAT.

4.1.4. Czasochłonność stosowania prawa

W tabeli 20 przedstawiono ocenę czasochłonności stosowania wybranych obszarów prawa przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 20. Ocena czasochłonności stosowania prawa przez przedsiębiorców.

Nazwa ustawy	Ocena czasochłonności stosowania
Prawo ubezpieczeniowe	0,59
Prawo bankowe	0,57
O swobodzie gospodarczej	0,54
O ochronie konsumentów i konkurencji	0,25
Partnerstwie publiczno - prywatnym	0,12
Prawo ochrony środowiska	0,07
Prawo upadłościowe	-0,04
Prawo pracy	-0,22
Prawo budowlane	-0,48
Pomocy publicznej	-0,50
CIT	-1,12
Zamówieniach publicznych	-1,34
ZUS	-1,77
PIT	-1,83
VAT	-2,69

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z uzyskanych danych wynika, że posługiwanie się regulacjami dotyczącymi gospodarki jest związane z dużymi nakładami czasu. Najbardziej czasochłonne są regulacje podatkowe, ustawy dotyczące ubezpieczeń społecznych oraz prawo zamówień publicznych. Żadna z ocenianych ustaw nie uzyskała pełnego punktu dodatniego. Stosunkowo najmniej czasu wymaga stosowanie prawa ubezpieczeniowego i prawa bankowego. Jednak ten zakres regulacji jest rzadziej wykorzystywany w procesie decyzyjnym. Ustawy, których stosowanie związane jest z codzienną pracą w przedsiębiorstwie są jednocześnie najbardziej czasochłonne. Taki stan rzeczy przyczynia się do znacznego obciążenia przedsiębiorców czynnościami związanymi ze stosowaniem prawa.

4.1.5. Ocena dostępu do informacji na temat stosowania prawa

W tabeli 21 przedstawiono ocenę dostępu do informacji na temat stosowania prawa przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 21. Ocena dostępu do informacji na temat stosowania prawa przez przedsiębiorców.

Nazwa ustawy	Ocena dostępu do informacji na temat stosowania prawa
Prawo pracy	1,28
Prawo ubezpieczeniowe	1,07
Prawo budowlane	0,87
O ochronie konsumentów i konkurencji	0,85
Prawo ochrony środowiska	0,80
O swobodzie gospodarczej	0,78
Prawo bankowe	0,57
Partnerstwie publiczno - prywatnym	0,47
Prawo upadłościowe	0,42
CIT	0,25
ZUS	0,17
Zamówieniach publicznych	0,10
PIT	0,08
VAT	0,00
Pomocy publicznej	-0,17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Najlepiej przez przedsiębiorców został oceniony dostęp do informacji na temat stosowania prawa pracy. Wprawdzie i w tym przypadku jedynie informacje dotyczące prawa pracy i prawa ubezpieczeniowego zostały ocenione nieco powyżej 1 punktu, ale oceny poniżej zera przypadły tylko regulacjom dotyczącym pomocy publicznej. W wielu przypadkach ten zakres regulacji jest trudny do interpretacji również dla instytucji wyspecjalizowanych w udzielaniu pomocy publicznej. Taki stan rzeczy znalazł swoje odzwierciedlenie w ocenach przedsiębiorców. Prawo podatkowe oceniono znacznie lepiej niż w przypadku oceny przejrzystości, czasochłonności czy stabilności, co oznacza, że w części przypadków można uzyskać niezbędne informacje dotyczące stosowania prawa w urzędach skarbowych, ale sytuacja jest daleka od ocen dostatecznych.

4.1.6. Ocena braku uprzywilejowania w przepisach ustaw

W tabeli 22 przedstawiono ocenę braku uprzywilejowania w przepisach ustaw przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 22. Ocena braku uprzywilejowania w przepisach ustaw przez przedsiębiorców.

Nazwa ustawy	Ocena braku uprzywilejowania
O ochronie konsumentów i konkurencji	0,56
Prawo ubezpieczeniowe	0,54
Prawo bankowe	0,48
O swobodzie gospodarczej	0,38
Prawo upadłościowe	0,35
Partnerstwie publiczno - prywatnym	0,28
Prawo budowlane	0,26
Prawo ochrony środowiska	0,18
Prawo pracy	-0,15
Pomocy publicznej	-0,31
ZUS	-0,45
VAT	-0,52
CIT	-0,55
Zamówieniach publicznych	-0,60
PIT	-0,69

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ważną cechą regulacji jest dążenie do równomiernego rozkładania obciążeń. Przedsiębiorcy mieli możliwość ocenić, w jakim stopniu prawo gospodarcze nakłada niewspółmiernie duże obciążenia na niektóre grupy społeczne, kosztem innych grup. Najwięcej zastrzeżeń skierowano wobec podatku dochodowego od osób fizycznych, co oznacza, że obecna skala podatkowa jest traktowana jako niesprawiedliwa wobec osób wkładających duży wysiłek w uzyskanie wyższych dochodów. Tak negatywne oceny PIT wynikają również z przekładania zapowiadanej w programie rządzącej partii reformy podatkowej i obniżenia najwyższych podatków.

4.1.7. Ocena kosztów stosowania prawa

W tabeli 23 przedstawiono ocenę kosztów stosowania prawa przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 23. Ocena kosztów stosowania prawa (-5 – bardzo wysokie, +5 bardzo niskie).

Nazwa ustawy	Ocena kosztów stosowania prawa
O swobodzie gospodarczej	0,62
O ochronie konsumentów i konkurencji	0,56
Partnerstwie publiczno - prywatnym	0,49
Prawo budowlane	0,41
Prawo bankowe	0,39
Prawo ubezpieczeniowe	0,37
Prawo ochrony środowiska	0,02
Prawo upadłościowe	0,00
Pomocy publicznej	-0,33
Zamówieniach publicznych	-0,52
Prawo pracy	-0,60
CIT	-0,75
PIT	-1,27
ZUS	-1,49
VAT	-1,77

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Duża czasochłonność związana ze stosowaniem polskich regulacji gospodarczych przekłada się na wysokie koszty finansowe. W ocenie przedsiębiorców najwięcej kosztów wynika ze stosowania prawa podatkowego i prawa związanego z ubezpieczeniami społecznymi, ale także prawa zamówień publicznych i prawa pracy. Uwagę zwracają względnie niższe koszty stosowania ustawy dotyczącej

podatków od dochodów osób prawnych, w porównaniu do podatków osób fizycznych. Taka ocena wynika najprawdopodobniej z obowiązywania podatku liniowego w przypadku podmiotów prawnych, który jest znacznie prostszy w porównaniu do wielostopniowej skali podatku płaconego przez osoby fizyczne. Przedsiębiorcy wskazywali także na duże koszty związane ze stosowaniem prawa pracy, co wynika najprawdopodobniej z łatwości kierowania sporów pracowniczych na drogę sądową, bardzo często bez wyczerpania innych sposobów mediacji. Takie postępowania są dla pracodawców niezwykle kosztowne, nie tylko ze względu na wypłaty ewentualnych odszkodowań, ale przede wszystkim ze względu na duże obciążenia związane z postępowaniem sądowym.

4.1.8. Wpływ ustawodawstwa na funkcjonowanie przedsiębiorstw w świetle wypowiedzi przedsiębiorców

Wywiady przeprowadzone z przedsiębiorcami obejmowały pięć pytań otwartych, które dotyczyły następujących zagadnień:

1. Jakie są zasadnicze przejawy naruszania praw podstawowych przedsiębiorców i złej legislacji gospodarczej w Polsce?
2. Które przepisy (ustawy) szczególnie przeszkadzają w prowadzeniu działalności gospodarczej, są niejasne lub wręcz szkodliwe dla przedsiębiorstwa?
3. W jaki sposób przedsiębiorca broni się przed naruszeniem swoich praw lub złą legislacją?
4. Jakie są, w ocenie przedsiębiorcy, zasadnicze sposoby poprawy istniejącego stanu rzeczy?
5. Prośba o krótką charakterystykę firmy.

Poniżej przedstawiono odpowiedzi na pytania opracowane na podstawie 56 wywiadów.

1) Zasadnicze przejawy naruszania praw podstawowych przedsiębiorców i złej legislacji gospodarczej w Polsce.

Z uzyskanych wypowiedzi wynika, że zdaniem przedsiębiorców zasadniczym przejawem naruszania ich praw podstawowych oraz złej legislacji gospodarczej w Polsce jest przede wszystkim zawile, niespójne, niejasne i złej jakości prawodawstwo. Ponad 46% badanych uznało, że przepisy prawa w Polsce są niezrozumiałe, zbyt skomplikowane, a co za tym idzie nieprzejrzyste, niejednoznaczne i wykluczające się nawzajem. Wielu przedsiębiorców z tej grupy wskazało na istniejące luki prawne prowadzące do dowolności interpretacji istniejących przepisów. Problemem jest również „nienadążanie przepisów” za rozwojem gospodarczym i technologicznym oraz nadmiar niepotrzebnych regulacji.

W ocenie ponad 44% respondentów symptomem złej legislacji jest także niestabilność przepisów prawa (zbyt częste zmiany) i w efekcie niestabilność praw i obowiązków przedsiębiorców, szczególnie w zakresie zmian podatkowych. Jeden z respondentów zwrócił uwagę na to, iż przejawem złej legislacji jest zbyt krótki czas wprowadzania zmian oraz brak szerokich konsultacji tych zmian w środowiskach gospodarczych.

Zła jakość stanowionego prawa powoduje, zdaniem przedsiębiorców, przewlekłość postępowań sądowych, ich nieskuteczność i niską jakość działania sądów. Dla prawie 34% ankietowanych taka sytuacja jest bardzo dużym problemem prowadzącym do bezskuteczności egzekucji prawa i stanowiącym poważną przeszkodę w rozwoju firm.

Kolejną grupą przejawów złej legislacji naruszającej prawa przedsiębiorców są, zdaniem ponad 30% ankietowanych, istniejące złe procedury biurokratyczne i regulacje oraz praktyka przeprowadzania kontroli w przedsiębiorstwach. Szczególnym problemem są przedłużające się procedury uzyskiwania różnorodnych decyzji i opinii, opieszałość urzędników oraz ich brak dobrej woli, a także liczba przeprowadzanych w firmach kontroli. Równocześnie prawie 11% respondentów zwróciło szczególną uwagę na niską kulturę osobistą oraz brak wiedzy merytorycznej kadry urzędniczej. Optymistyczne jest jednak to, że tylko czterech przedsiębiorców spośród wszystkich

ankietowanych wskazało na istniejące praktyki korupcyjne. Nieco ponad 16% przedsiębiorców w ogóle nie udzieliło informacji w zakresie powyższego zagadnienia.

2) Przepisy (ustawy), które szczególnie przeszkadzają w prowadzeniu działalności gospodarczej, są niejasne lub wręcz szkodliwe dla przedsiębiorstwa.

W ocenie przedsiębiorców przepisy, które szczególnie dokuczają w prowadzeniu działalności gospodarczej to przede wszystkim przepisy i uregulowania podatkowe (ponad 48%). Spośród tych respondentów największą grupę tworzą przedsiębiorcy, którzy uważają, że przepisy prawa podatkowego są mało przejrzyste i zawile, a obciążenia podatkowe są zbyt wysokie. Najbardziej szkodliwe są ich zdaniem przepisy dotyczące podatków VAT, CIT oraz PIT. Przedsiębiorcy wskazują na niemożliwość właściwego i jednoznacznego zinterpretowania tych przepisów oraz ich częste zmiany. Wskazują też na rozbieżność przepisów ustawy o rachunkowości i ustawy podatkowej. Problemem w ocenie ankietowanych przedsiębiorców jest także niejasność i niespójność przepisów dotyczących kontroli podatkowych, dowolność ich interpretacji oraz ich duża uciążliwość. Jeden z przedsiębiorców z tej grupy uznał, że różnicowanie przepisów dla hipermarketów i małych przedsiębiorstw prowadzi do nierównej konkurencji.

Druga, pod względem wielkości, grupa (prawie 18% ankietowanych) to przedsiębiorcy wskazujący na przepisy prawa pracy, jako najbardziej uciążliwe i szkodliwe. W tym zakresie najczęściej wskazywana była ogólnie zła jakość kodeksu pracy, a w szczególności: złe rozwiązania dotyczące urlopów i rozwiązywania umów o pracę, brak elastyczności w zakresie form zatrudnienia, wysokie koszty zatrudnienia. Większość ankietowanych wskazywała również na dużą niestabilność tych przepisów. Bardzo wielu respondentów wskazywało równocześnie przepisy prawa pracy oraz przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych. 16% wszystkich ankietowanych uznało, że przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych są dla nich bardzo dokuczliwe w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Dla 9% ankietowanych przedsiębiorców uciążliwe są także przepisy dotyczące zamówień publicznych. Oprócz niestabilności tych przepisów respondenci wskazywali na duże możliwości ich łamania, występujące elementy korupcjogenne oraz wysokie koszty odwołań do Urzędu Zamówień Publicznych.

Zdaniem ankietowanych przedsiębiorców niestabilnymi i dokuczliwymi przepisami i ustawami są także: ustawa o ochronie środowiska – jej zawłość i niezrozumiałość, ustawa prawo energetyczne – niemożliwość skutecznego zwalczania nielegalnego poboru energii elektrycznej (obie ponad 5% wskazań), ustawa o ochronie danych osobowych i prawo budowlane (ponad 3% wskazań) oraz prawa autorskie (1 przedsiębiorca). 1/5 przedsiębiorców nie była w stanie wskazać szczegółowych przepisów przeszkadzających w prowadzeniu działalności gospodarczej.

3) W jaki sposób przedsiębiorca broni się przed naruszeniem swoich praw lub złą legislacją?

Na to pytanie najwięcej firm (prawie 59%) odpowiedziało, że korzysta z profesjonalnej pomocy prawnej. W tej grupie obok zatrudniania prawników czy zlecenia opracowania ekspertyz i opinii, znalazły się również takie odpowiedzi, jak: dochodzenie swoich roszczeń na drodze sądowej, uzyskiwanie interpretacji przepisów od organów skarbowych i innych urzędów, składanie odwołań od decyzji organów administracyjnych i podatkowych. Jako narzędzia służące obronie firmy przed naruszeniem jej praw wymieniono także udział w szkoleniach i kursach oraz działalność w organizacjach przedsiębiorców. Wiąże się to jednak z wyższymi kosztami prowadzenia działalności gospodarczej, nierzadko wymaga zatrudniania dodatkowych pracowników.

W omawianej grupie 59% respondentów, którzy generalnie stwierdzili, że korzystają z usług prawnych, przedstawiciele dwóch firm odpowiedzieli, że ochroną przed naruszeniem swoich praw jest dla nich nieskorzystanie z przysługujących ulg i odliczeń czy zaniechanie pewnych działań z powodu

niejednoznacznych przepisów i braku wiążącej interpretacji, w obawie o negatywne dla firmy konsekwencje.

Odpowiednio po 5% badanych respondentów: tworzy wewnętrzne procedury stosowania prawa dla ochrony swoich praw, zgodnie z prawem obchodzi przepisy albo nie robi nic, ponieważ uważa, że nie ma takich uprawnień. 1/5 przedsiębiorców nie była w stanie odpowiedzieć na powyższe pytanie.

4) Zasadnicze sposoby poprawy istniejącego stanu rzeczy.

Prawie 68% respondentów uważa, że zasadniczym sposobem poprawy istniejącego stanu rzeczy w zakresie naruszania praw podstawowych przedsiębiorców jest najogólniej mówiąc tworzenie lepszego prawa. W tej grupie można rozróżnić trzy podgrupy, z których największa – niemal 45% uznała, że zasadniczym sposobem poprawy istniejącego stanu rzeczy jest poprawa legislacji. Według przedsiębiorców zmiany wymaga procedura tworzenia ustaw, tzn. odsunięcie od niej osób bez odpowiednich kwalifikacji, należałoby także zaostrzyć kontrolę nad lobbymingiem oraz zwiększyć przejrzystość działań urzędników. W ocenie respondentów istotne jest także szersze konsultowanie nowego prawa z partnerami społecznymi – w przypadku prawa gospodarczego – organizacjami przedsiębiorców i praktykami. Wśród propozycji dotyczących poprawy legislacji wymieniono również wprowadzenie przepisów określających zasady legislacji. Zdaniem kolejnej grupy respondentów – 42% – prawo należy upraszczać. Z kolei 13% przedsiębiorców spośród 68%, jako remedium wskazało tworzenie krótkich, jasnych ustaw.

W omawianej grupie 68% przedsiębiorców najczęściej powtarzały się takie argumenty, jak: stabilność prawa, przejrzystość procedur, odpowiedzialność osobista urzędników za błędy i zaniedbania albo ponoszenie odpowiedzialności przez urzędy za wydawane decyzje, eliminacja nepotyzmu, walka z korupcją, wdrożenie kodeksów etycznych dla kadry urzędniczej, a także lepsza egzekucja prawa, poprawa skuteczności i efektywności sądów oraz zapewnienie przedsiębiorcom dostępu do bezpłatnych porad prawnych. Jeden z respondentów wskazał również na konieczność wprowadzenia niezależnego systemu sprawdzania wiedzy i kompetencji pracowników administracji państwowej. Przedsiębiorcy zauważyli również takie aspekty funkcjonowania prawa jak złe nastawienie administracji publicznej do przedsiębiorczości, które należałoby zmienić, zamiast promować postawy anty-przedsiębiorcze.

Prawie 27% respondentów nie potrafiło wskazać zasadniczych sposobów poprawy istniejącego stanu rzeczy w zakresie naruszania praw podstawowych przedsiębiorców. Może to świadczyć o dużym pesymizmie istotnej części przedsiębiorców.

5) Charakterystyki firm respondentów i informacje o respondentach.

Spośród 56 przedsiębiorców, którzy udzielili odpowiedzi na pytania, trzech poprosiło o zachowanie anonimowości. Wśród pozostałych 53 występowały przedsiębiorstwa o bardzo zróżnicowanym charakterze, były wśród nich firmy: handlowe, produkcyjne, transportowe, komputerowe i usługowe. Występowały zarówno przedsiębiorstwa o zasięgu ogólnopolskim, jak i lokalne. Zatrudnienie w przedsiębiorstwach respondentów wahało się od 1 do 1500 osób. 40% stanowiły przedsiębiorstwa o zatrudnieniu powyżej 249 pracowników, 26% – firmy średnie (50-249 pracowników), 18% – małe (10-49 pracowników) i 16% – mikro (0-9 pracowników). Wśród badanych firm znalazły się przedsiębiorstwa prywatne, komunalne i z własnością skarbu państwa. Przeciętny wiek respondenta wynosił 45 lat, 48% respondentów stanowiły kobiety, a 52% mężczyźni. Respondenci reprezentowali przedsiębiorstwa o różnych formach prawnych: 34% – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 32% – spółki akcyjne, 26% – osoby fizyczne prowadzące samodzielnie działalność gospodarczą, 2% – spółki cywilne oraz 6% – spółki jawne. Respondentami byli głównie właściciele firm – 34%, dyrektorzy – 24%, radcy prawni – 28% oraz kierownicy – 10%. Pozostałe kategorie (na przykład specjaliści i tak zwani „inni”) stanowiły 4% respondentów.

4.1.9. Posumowanie

Przedstawione wyniki wywiadów z przedsiębiorcami pokazują, że polskie regulacje gospodarcze są bardzo negatywnie postrzegane przez przedsiębiorców. Szczególnie niekorzystnie oceniana jest ustawa o podatku od towarów i usług. Stosowanie tej ustawy związane jest z licznymi wątpliwościami interpretacyjnymi i było jednym z argumentów przemawiających za koniecznością opracowania nowej regulacji w tym zakresie lub przynajmniej gruntownych zmian w obecnej ustawie. Organizacje przedsiębiorców opracowały szczegółowe propozycje zmian w ustawie o VAT, które miały być podstawą zasadniczej nowelizacji, jednak została ona przerwana już na wstępnym etapie procesu legislacyjnego. W miejsce gruntownej reformy przyjmowane są cząstkowe zmiany, które zasadniczo nie zmniejszają uciążliwości związanych ze stosowaniem ustawy, a jednocześnie wywołują poczucie braku stabilności. Ustawa o VAT jest obecnie jedną z głównych barier w rozwoju przedsiębiorczości.

Negatywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw mają również ustawy o podatku dochodowym, przy czym nieco lepiej oceniana jest ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Ustawy te oceniono nieco lepiej tylko w przypadku dostępu do informacji o stosowaniu prawa. Negatywnie oceniono ich stabilność, koszty stosowania, przejrzystość i prostotę stosowania. Przedstawione oceny pokazują, jak ważna dla rozwoju gospodarczego jest zapowiadana reforma podatków, a przede wszystkim ich uproszczenie i wyeliminowanie problemów interpretacyjnych.

Regulacje dotyczące ZUS również uzyskały negatywne oceny. W tym przypadku negatywnie oceniono przede wszystkim koszty, stopień skomplikowania i brak przejrzystości oraz czasochłonność. W grupie regulacji uzyskujących najwięcej negatywnych ocen znalazło się także prawo zamówień publicznych, prawo dotyczące pomocy publicznej, a także prawo pracy. Widać więc, że w Polsce najbardziej istotne z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej ustawy stanowią barierę dla wzrostu konkurencyjności gospodarki i wymagają zmian. Zmiany te nie powinny być jednak przeprowadzane w dotychczasowym trybie. Nowelizacja prawa gospodarczego powinna być prowadzona według zasad rzetelnych praktyk legislacyjnych, z dużym udziałem partnerów społecznych.

4.2. Oczekiwania przedsiębiorców w zakresie ochrony ich praw podstawowych

Przemysław Kulawczuk

Badanie oczekiwań przedsiębiorców w zakresie ochrony ich praw podstawowych przeprowadzono na tej samej grupie 56 respondentów, jaką objęło badanie wpływu ustawodawstwa na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Ponieważ w praktyce nie funkcjonuje katalog praw podstawowych przedsiębiorców, zespół autorski Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym skonstruował zestaw 22 sformułowań wynikających z regulacji międzynarodowych, Konstytucji RP, zasadniczych ustaw gospodarczych oraz uregulowań Unii Europejskiej (na przykład w zakresie konkurencji), których przestrzeganie ma istotne znaczenie dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Wiele sformułowanych poniżej prezentowanych propozycji praw podstawowych przedsiębiorców to uszczegółowienie ogólnych praw podstawowych, na przykład prawa dostępu do informacji publicznej, część to powtórzenie ogólnie rozumianych praw podstawowych, określonych w wielu dokumentach międzynarodowych, krajowych czy UE.

Opracowany zestaw 22 proponowanych praw podstawowych przedsiębiorców przedstawiono badanym respondentom do oceny z punktu widzenia stopnia ich przestrzegania przez władze publiczne oraz z punktu widzenia pilności wzmocnienia ochrony poszczególnych praw. W tabeli 24 przedstawiono zaproponowane przez zespół autorski Instytutu prawa podstawowe zaczynając od tych, których przestrzeganie przedsiębiorcy ocenili najgorzej. Badani mieli możliwość ocenić stopień przestrzegania poszczególnych praw przez władze publiczne przyznając poszczególnym ocenianym zakresom określoną liczbę punktów: od – 5 w przypadku praw całkowicie nieprzeznaczonych do + 5 w przypadku praw całkowicie przestrzeganych. Oceny zbliżone do 0 oznaczały ocenę neutralną.

Tabela 24. Ocena stopnia przestrzegania praw podstawowych przedsiębiorców.

Prawo podstawowe przedsiębiorcy	Średnia ocena stopnia przestrzegania prawa przez władze publiczne
1. Prawo do poznania potencjalnych skutków wprowadzanych ustaw, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych	-3,15
2. Prawo do szybkiej i sprawnej egzekucji z majątku dłużnika	-3,07
3. Prawo do wyprzedzającego poinformowania w przypadku zwiększenia ciężarów i obowiązków administracyjnych przedsiębiorców (element prawa dostępu do informacji publicznej)	-3,06
4. Prawo dostępu do danych na temat interesów osób wypowiadających się w zakresie stosowania prawa w procesie ustawodawczym (element prawa dostępu do informacji publicznej)	-2,81
5. Prawo do prezentacji swojego stanowiska i argumentów w procesie stanowienia prawa	-2,60
6. Prawo do szybkiego i sprawnego sądu gospodarczego	-2,37
7. Prawo do rzetelnej, wolnej od korupcji administracji	-2,02
8. Prawo do obrony z urzędu w przypadku trudnej sytuacji materialnej przedsiębiorcy	-1,96
9. Prawo do uczestniczenia w przesłuchaniach publicznych podczas prac komisji parlamentarnych	-1,87
10. Prawo do konsultacji projektów ustaw przez wybrane przez przedsiębiorców organizacje przedsiębiorców podczas pisania projektów ustaw przez agendy rządowe	-1,87
11. Prawo do logicznego i merytorycznie uzasadnionego, a także przejrzystego i zrozumiałego prawa gospodarczego	-1,76
12. Prawo do szybkiej i sprawnej procedury upadłościowej	-1,60
13. Prawo do zwolnienia z kosztów sądowych w przypadku trudnej sytuacji materialnej przedsiębiorcy	-1,47
14. Prawo do bezpłatnej informacji na temat stosowania prawa gospodarczego dla osób rozpoczynających prowadzenie biznesu	-1,33
15. Prawo do ochrony dobrego imienia działalności gospodarczej	-0,96
16. Prawo do niedyskryminacji w działalności gospodarczej	-0,94

17. Prawo bezpłatnego dostępu do treści prawa gospodarczego	-0,89
18. Prawo do wznowienia działalności gospodarczej po niezawinionej upadłości	-0,61
19. Prawo do decyzji sądu opartej na wysokiej merytorycznej kompetencji	-0,61
20. Prawo równego dostępu do rynku	-0,58
21. Prawo równego dostępu do zamówień publicznych	-0,57
22. Prawo do niezależnego sądu, niezależnego od innych organów władzy publicznej	-0,15

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uzyskane wyniki wskazują, że do najczęściej nieprzeznaczonych praw podstawowych przedsiębiorców zaliczyć można brak realizacji szeroko rozumianego *prawa dostępu do informacji publicznej*: w zakresie poznania potencjalnych skutków nowego prawa dla przedsiębiorców, wyprzedzającej informacji w przypadku zwiększenia obciążeń publicznych, informacji na temat interesów osób uczestniczących w procesie ustawodawczym. Bardzo źle jest realizowane w Polsce *prawo do szybkiej i sprawnej egzekucji z majątku dłużnika*. Przedsiębiorcy widzą duży stopień nieprzeznaczania prawa do prezentacji swojego stanowiska w procesie stanowienia prawa gospodarczego. Słabo jest realizowane prawo do szybkiego i sprawnego sądownictwa gospodarczego, chociaż niezależność sądownictwa jest oceniona raczej neutralnie. Lekko negatywne oceny uzyskała realizacja praw regulujących rynek czy zamówienia publiczne. Wydaje się, że w tym zakresie widać pozytywny wpływ wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, która poddaje obszar konkurencji swojej regulacji. Ogólna ocena przestrzegania praw podstawowych przedsiębiorców przez szeroko rozumiane władze publiczne jest raczej negatywna. Przestrzeganie wszystkich praw podstawowych zostało ocenione negatywnie. Nie jest to jednak jednolicie negatywna ocena.

Wydaje się, że w im większym stopniu przestrzeganie określonych praw zostaje poddane kontroli Unii Europejskiej) zamiast organów państwowych, w tym większym stopniu prawa przedsiębiorców są przestrzegane. Świadczy to o znaczącej słabości państwa polskiego w zakresie ochrony praw podstawowych przedsiębiorców. Z drugiej strony, poza ogólnie niską sprawnością sądownictwa, poziom jego niezależności i kompetencji jest oceniany raczej neutralnie, co świadczy o tym, że władza sądownicza w Polsce jest najwyżej ocenianą przez przedsiębiorców władzą publiczną. Zdziwienie może natomiast budzić fakt, że dostęp do szeroko rozumianej *informacji publicznej*, za co w przeważającej mierze odpowiada władza wykonawcza, jest tak źle oceniany. Polepszenie dostępu do informacji publicznej jest jedną z najtańszych inwestycji władz publicznych w procesie stanowienia prawa. Prawo do *logicznego i merytorycznie uzasadnionego prawa* jest również oceniane negatywnie. Świadczy to o niskiej ocenie władzy ustawodawczej w zakresie stanowienia prawa w Polsce.

W tabeli 25 przedstawiono oceny przedsiębiorców w zakresie pilności wzmocnienia ochrony poszczególnych praw.

Tabela 25. Ocena pilności wzmocnienia ochrony praw podstawowych przedsiębiorców.

Prawo podstawowe przedsiębiorcy	Średnia ocena pilności wzmocnienia ochrony prawa
1. Prawo do rzetelnej, wolnej od korupcji administracji	4,76
2. Prawo do szybkiej i sprawnej egzekucji z majątku dłużnika	4,72
3. Prawo równego dostępu do rynku	4,69
4. Prawo do wyprzedzającego poinformowania w przypadku zwiększenia ciężarów i obowiązków administracyjnych przedsiębiorców	4,63
5. Prawo do szybkiego i sprawnego sądu gospodarczego	4,57
6. Prawo do logicznego i merytorycznie uzasadnionego a także przejrzystego i zrozumiałego prawa gospodarczego	4,57
7. Prawo do poznania potencjalnych skutków wprowadzanych ustaw, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych	4,47
8. Prawo do bezpłatnej informacji na temat stosowania prawa gospodarczego dla osób rozpoczynających prowadzenie biznesu	4,39
9. Prawo do decyzji sądu opartej na wysokiej merytorycznej kompetencji	4,35

10. Prawo do prezentacji swojego stanowiska i argumentów w procesie stanowienia prawa	4,33
11. Prawo do konsultacji projektów ustaw przez wybrane przez przedsiębiorców organizacje przedsiębiorców podczas pisania projektów ustaw przez agendy rządowe	4,32
12. Prawo do szybkiej i sprawnej procedury upadłościowej	4,21
13. Prawo bezpłatnego dostępu do treści prawa gospodarczego	4,13
14. Prawo do obrony z urzędu w przypadku trudnej sytuacji materialnej przedsiębiorcy	4,13
15. Prawo do niezawisłego sądu, niezależnego od innych organów władzy publicznej	4,11
16. Prawo równego dostępu do zamówień publicznych	3,96
17. Prawo dostępu do danych na temat interesów osób wypowiadających się w zakresie stosowania prawa w procesie ustawodawczym	3,94
18. Prawo do ochrony dobrego imienia działalności gospodarczej	3,94
19. Prawo do niedyskryminacji w działalności gospodarczej	3,85
20. Prawo do zwolnienia z kosztów sądowych w przypadku trudnej sytuacji materialnej przedsiębiorcy	3,79
21. Prawo do uczestniczenia w przesłuchaniach publicznych podczas prac komisji parlamentarnych	3,60
22. Prawo do wznowienia działalności gospodarczej po niezawinionej upadłości	3,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wyniki ocen przedsiębiorców wskazują na bardzo dużą, dużą i średnią pilność wzmocnienia ochrony *wszystkich praw podstawowych przedsiębiorców*, co generalnie świadczy o ich słabej ochronie przez państwo. Z drugiej strony przedstawiona ocena przedsiębiorców wskazuje, że można stosunkowo niedużym wysiłkiem uzyskać znaczący postęp. Jako bardzo trafny należy ocenić dotychczasowy kierunek działania władz publicznych w Polsce w zakresie zapewnienia rzetelnej, wolnej od korupcji administracji. Działanie to oceniono jako najpilniejsze. Drugim priorytetem w ramach pilności wzmocnienia ochrony jest prawo do szybkiej i sprawnej egzekucji z majątku dłużnika. Kolejne priorytety dotyczą konieczności wzmocnienia prawa dotyczącego równego dostępu do rynku, szeroko rozumianego dostępu do informacji publicznej, szybkiego i sprawnego sądu gospodarczego. Różnice pomiędzy poszczególnymi wskazaniami są bardzo niewielkie, co oznacza potrzebę znaczącego wzmocnienia ochrony wszystkich wskazanych praw podstawowych przedsiębiorców. Uzyskane wyniki świadczą również o tym, że zespół autorski Instytutu trafnie sformułował propozycje określenia praw podstawowych przedsiębiorców, skoro uzyskały one aż tak wysokie oceny w zakresie pilności ich wzmocnienia.

Reasumując należy stwierdzić, iż przed władzami publicznymi Polski istnieją pilne zadania w ramach wzmocnienia praw podstawowych przedsiębiorców. Skuteczna realizacja tych praw zwiększy zaufanie przedsiębiorców do władz publicznych, ograniczy ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej oraz zachęci do inwestowania i rozwoju, a także wpłynie na zwiększenie napływu inwestycji zagranicznych do Polski. Szybka i sprawna administracja, która odpowiada za przestrzeganie praw podstawowych przedsiębiorców jest istotnym czynnikiem konkurencyjności polskiej gospodarki w przyciąganiu zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

4.3. Ocena preferencji przedsiębiorców w zakresie zastosowania zagranicznych praktyk legislacyjnych do usprawnienia ustawodawstwa gospodarczego w Polsce

Andrzej Poszewiecki

W ramach oceny preferencji przedsiębiorców w kwestii zastosowania zagranicznych praktyk legislacyjnych przebadano 101 respondentów. Przeciętny wiek respondenta wynosił 45 lat, 46% respondentów stanowiły kobiety, a 54% mężczyźni. Respondenci reprezentowali przedsiębiorstwa o różnych formach prawnych: 45% – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 23% – spółki akcyjne, 20% – osoby fizyczne prowadzące samodzielnie działalność gospodarczą, 4% – spółki cywilne, 5% – spółki jawne oraz 3% inne formy prawne. Respondentami byli głównie radcy prawni – 32%, specjaliści – 24%, dyrektorzy – 23%, właściciele – 12%, kierownicy – 9%. Respondenci

reprezentowali przedsiębiorstwa o zróżnicowanej wielkości zatrudnienia: 37% - przedsiębiorstwa o zatrudnieniu powyżej 249 pracowników, 29% – firmy średnie (50-249 pracowników), 22% – małe (10-49 pracowników) i 12% – mikro (0-9 pracowników).

Ankietowanym przedsiębiorcom przedstawiono zestaw możliwych rozwiązań, które podzielone zostały na pięć kategorii: ukierunkowanie na usprawnienie procedury legislacyjnej, zwiększenie przejrzystości procedury legislacyjnej, polepszenie merytorycznej jakości ustaw, uwzględnienie opinii środowisk dotkniętych planowanymi ustawami oraz zwiększenie dostępu do informacji na temat stanowionego prawa. Przedstawione rozwiązania wynikały z analizy najlepszych praktyk legislacyjnych krajów OECD. Przedsiębiorcy oceniali wybrane propozycje w skali od -5 do +5. Wyniki przedstawione zostały w poniższych tabelach.

4.3.1. Usprawnienie procedury legislacyjnej

W tabeli 26 przedstawiono ocenę proponowanych sposobów usprawnienia procedury legislacyjnej przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 26. Propozycje mające na celu usprawnienie procedury legislacyjnej (np. czas, sprawność).

Proponowane rozwiązanie	Ocena
1. Wprowadzenie wiodących zasad sporządzania regulacji gospodarczych – tak jak w Norwegii.	3,94
2. Wykonanie każdej ustawy powinno podlegać zewnętrznej i wewnętrznej ocenie skuteczności w ustalonych z góry okresach (Wielka Brytania). Każda ustawa powinna określać, któremu ministrowi powierza się wykonanie ustawy oraz w jakim zakresie i jak często ma ona podlegać ocenie.	3,77
3. Wprowadzenie mechanizmu sprawnego zarządzania czasem w zakresie uchwalania legislacji (zwłaszcza ustalenie limitów czasowych poszczególnych czynności w procesie ustawodawczym, w tym czasu wystąpień wzorem Wielkiej Brytanii).	3,22
4. Wprowadzenie ograniczenia częstotliwości nowelizacji ustawy do pewnej określonej liczby (np. 1 rocznie). Ponadto w każdej ustawie powinien zawierać się przepis określający po jakim czasie ustawa powinna podlegać ocenie i po jakim czasie może być najwcześniej nowelizowana.	2,35
5. Odciążenie Sejmu poprzez przeniesienie części mniej istotnej legislacji do Senatu (np. ratyfikacja traktatów międzynarodowych, itp.). Sejm zatwierdzałby tylko decyzje Senatu.	2,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Najwyżej oceniony został postulat dotyczący wprowadzenia wiodących zasad sporządzania regulacji gospodarczych. Świadczy to o fakcie, że dla przedsiębiorców istotną rolę odgrywa jasność stanowienia prawa. Niewiele mniejszą rolę ankietowani przykładają do wprowadzenia obowiązku oceny (zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej) skuteczności ustawy. Najmniejsze uznanie zyskała propozycja dotycząca przeniesienia części legislacji (np. ratyfikacja traktatów międzynarodowych) do Senatu i pozostawienia Sejmowi roli organu zatwierdzającego decyzje drugiej izby. Podobnie oceniony został postulat ograniczenia częstotliwości nowelizacji ustaw (np. raz rocznie). Jak widać, mimo deklarowanych często problemów ze zbyt dużą zmiennością przepisów, propozycja odgórnego określenia dopuszczalnej częstotliwości nowelizacji nie zyskuje bardzo dużego poparcia.

4.3.2. Wzrost przejrzystości procedury legislacyjnej

W tabeli 27 przedstawiono ocenę proponowanych sposobów zwiększenia przejrzystości procedury legislacyjnej przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 27. Zmiany mające na celu zwiększenie przejrzystości procedury legislacyjnej (np. uczciwość, rzetelność, jasność).

Proponowane rozwiązanie	Ocena
1. Znaczne uszczegółowienie zasad etyki poselskiej na wzór podobnych regulacji w innych krajach (np. USA, Wielka Brytania i inne kraje). Obecne polskie zasady etyki poselskiej z 1998 roku rażą ogólnikowością. Wprowadzenie obowiązku składania oświadczenia o konflikcie interesów posła w przypadku członków komisji parlamentarnych pracujących nad konkretną ustawą i wprowadzenie mechanizmu wyłączania z prac komisji posła objętego konfliktem interesów.	4,06
2. Wprowadzenie obowiązku ujawniania przez każdego uczestnika prac komisji sejmowej wszystkich korzyści, wynagrodzeń, kontraktów, dotacji i zleceń uzyskanych w przeszłości od rządu (Kongres USA) lub interesariuszy, beneficjentów i osób, na które ustawa nakłada określone ciężary.	3,72
3. Dla uniknięcia autopromocji posłów podczas pracy ustawodawczej komisji sejmowej, wprowadzenie możliwości zastosowania przez komisję zasady, że prace ustawodawcze w komisji komentuje dla prasy przewodniczący komisji i przedstawiciel opozycji (Kongres USA).	3,52
4. Nadanie procedurze przesłuchania publicznego w komisji parlamentarnej formy i charakteru zbliżonego do procesu sądowego. Wprowadzenie prawnej instytucji świadka legislacyjnego, a w jej obrębie kategorii: eksperta, interesariusza, beneficjenta oraz obligariusza (ponoszącego ciężary). Zdefiniowanie ról poszczególnych grup w procesie ustawodawczym. Wprowadzenie zasad konsultowania poszczególnych grup (USA, Kanada, Australia).	3,17
5. Wprowadzenie pełnej ustawowej jawności pracy komisji parlamentarnych (z możliwymi wyłączeniami w określonych przypadkach) oraz prawa do publicznego dostępu dla każdego obywatela do wysłuchania obrad komisji podczas jej posiedzenia (Kongres USA).	3,1
6. Wprowadzenie prawa dla komisji parlamentarnej do wzywania do przesłuchania publicznego dowolnej osoby w formie świadka legislacyjnego, podczas prac w komisji (Kongres USA).	2,27
7. Wprowadzenie immunitetu dla wezwanych i dobrowolnie zgłaszających się świadków legislacyjnych w zakresie prac ustawodawczych poruszanych podczas przesłuchania publicznego w komisji parlamentarnej (USA, Kanada).	2,05

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W przypadku sugestii zmian dotyczących zwiększenia przejrzystości procedury legislacyjnej, zdecydowanie najwyżej oceniona została propozycja dotycząca uszczegółowienia zasad etyki poselskiej na wzór rozwiązań stosowanych m.in. w krajach anglosaskich. Zdecydowanie najwyższa ocena przyznana tej propozycji wskazuje, że przedsiębiorcy postrzegają kwestię etyki poselskiej jako niezwykle istotne zagadnienie, a brak przejrzystości wynikający z obowiązujących obecnie zasad etyki poselskiej (z 1998 r.) stanowi dla ankietowanych znaczący problem. Podobny charakter ma druga, pod względem poparcia, propozycja dotycząca obowiązku ujawniania przez każdego uczestnika prac komisji sejmowej wszystkich korzyści, wynagrodzeń, kontraktów, dotacji i zleceń uzyskanych w przeszłości od rządu lub interesariuszy, beneficjentów i osób, na które ustawa nakłada określone ciężary. Najmniejsze zainteresowanie wzbudziła propozycja wprowadzenia immunitetu dla wezwanych i dobrowolnie zgłaszających się świadków legislacyjnych w zakresie prac ustawodawczych poruszanych podczas przesłuchania publicznego w komisji parlamentarnej.

4.3.3. Poprawa merytorycznej jakości ustaw

W tabeli 28 przedstawiono ocenę proponowanych sposobów polepszenia merytorycznej jakości ustaw przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 28. Zmiany mające na celu polepszenie merytorycznej jakości ustaw.

Proponowane rozwiązanie	Ocena
1. Wprowadzenie sankcji dla organów administracji państwowej za uchylenie się od załatwienia sprawy zamiast podania administracyjnej decyzji odmownej, którą można zaskarżyć w sądzie.	4,33
2. Wprowadzenie zasad i sankcji z tytułu odpowiedzialności urzędników państwowych za podejmowane decyzje administracyjne.	4,15
3. Uproszczenie struktury aktu prawnego (krótkie rozdziały, napisane przejrzysto, włączenie do ustawy przepisów z innych ustaw jeżeli są potrzebne zamiast wprowadzania mylących odsyłaczy do tych ustaw, które zmuszają do szukania, itp.) (Szwecja, USA).	4,00
4. Wprowadzenie zasady weryfikacji propozycji aktów prawnych przez powołane do tego ciało, jak np. Rada Legislacyjna w Szwecji, która po etapie konsultacji, sprawdza czy nowe prawo nie będzie sprzeczne z istniejącymi ustawami. Dopiero potem propozycja jest przekazywana do Parlamentu.	3,92
5. Wprowadzenie zasady weryfikacji prawnej i językowej ustawodawstwa przez Ministerstwo Sprawiedliwości w przypadku gdy projekty aktów prawnych przygotowują poszczególne ministerstwa (Szwecja).	3,65
6. Wprowadzenie obowiązku przeprowadzania oceny wpływu regulacji – w ujęciu analityczno-liczbowym (wzorem Wielkiej Brytanii), a nie ogólnie, jak jest to obecnie w Polsce.	3,62
7. Przesunięcie pisania legislacji do Biura Legislacyjnego przy Kancelarii Premiera od strony prawnej. Treść propozycji merytorycznych ustaw powstawałaby w dalszym ciągu w poszczególnych ministerstwach (wzorem Wielkiej Brytanii). Rozwiązanie to dawałoby większą szansę na bardziej jednolitą oraz pozbawioną błędów i sprzeczności legislację.	3,57
8. Powołanie komisji ds. uproszczenia prawa gospodarczego, czyli instytucji niezależnej od administracji i Parlamentu, zajmującej się przeglądem prawa, pod kątem łatwości przestrzegania i zgodności z potrzebami społecznymi (wzorem Irlandii).	3,53
9. Uchwalenie ustawy o ograniczeniu sprawozdawczości, powołanie biura pełnomocnika ds. wdrożenia ustawy oraz zespołów ds. uproszczenia regulacji w poszczególnych ministerstwach wzorem USA i Norwegii, w których to krajach osiągnięto bardzo dużo w tym zakresie.	3,12
10. Wprowadzenie do przepisów ustawy literalnego określenia celu, dla którego jest ona uchwalana, czyli tego co ona ma osiągnąć, obecnie cele ustaw są zawarte w uzasadnieniach do ustaw, które nie mają charakteru przepisów legislacyjnych i znikają z pola widzenia po zakończeniu procesu legislacyjnego. Tymczasem po jakimś czasie nie wiadomo jakie cele ma osiągnąć ustawa i czemu ma służyć (USA, inne kraje).	3,10
11. Powołanie w ministerstwach Zespołów Doradczych ds. Ulepszenia Regulacji (wzorem Wielkiej Brytanii) doradzających urzędnikom zaangażowanym w proces legislacyjny, jak tworzyć dobre prawo, upraszczając jednocześnie przepisy, jak przygotowywać ocenę wpływu regulacji.	3,08
12. Opracowanie ustawy o zasadach tworzenia instrumentów legislacyjnych przejrzysto i precyzyjnie określającej główne elementy procesu legislacji i obowiązki stron tego procesu, w tym ministerstw oraz organów Parlamentu (Australia).	2,87
13. Wdrożenie badawczej funkcji przesłuchania publicznego w komisjach sejmowych (ang. examination, study): badanie prawidłowości konsultacji aktów prawnych przeprowadzonej przez rząd, w tym zwłaszcza uzyskanie informacji na temat potencjalnego oddziaływania ustawy od osób profesjonalnie zaangażowanych w danej dziedzinie: ekspertów, interesariuszy, beneficjentów oraz obligariuszy (USA, Kanada).	2,81
14. Określenie i prezentacja priorytetów legislacyjnych krótko- i długoterminowych wraz z powołaniem komisji rządowo-parlamentarnej monitorującej osiągnięcie tych priorytetów (wzorem Irlandii).	2,72
15. Przyjmowanie założeń nowej polityki w formie memorandum przed napisaniem ustawy. Wprowadzenie obowiązku akceptowania danej polityki przez Radę Ministrów, zanim zostaną przygotowane projekty ustaw (Irlandia).	2,23
16. Poszerzenie kompetencji Prokuratora Generalnego o zadania w zakresie strażnika dobrego ustawodawstwa wzorem Prokuratora Generalnego USA, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Kanady i Australii. Zadania te obejmują doradztwo prawne dla poszczególnych ministerstw, rządu jako całości oraz sprawdzanie zgodności proponowanego prawa z konstytucją lub innymi ustawami na etapie prac w rządzie i Parlamencie.	1,61

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Merytoryczna poprawa jakości ustaw to ten element, który został przez przedsiębiorców oceniony najwyżej. Według nich rozwiązaniem, które powinno zostać jak najszybciej wprowadzone, jest wdrożenie sankcji dla organów administracji państwowej za uchylenie się od załatwienia sprawy zamiast podania administracyjnej decyzji odmownej, którą można zaskarżyć w sądzie. Wydaje się, że ta sugestia dotyczy przede wszystkim decyzji administracyjnych stanowiących element prawa lokalnego. Bardzo zbliżony charakter ma druga pod względem wagi sugestia dotycząca wprowadzenia sankcji z tytułu odpowiedzialności urzędników państwowych za podejmowane decyzje administracyjne. Powyższe oceny świadczą o tym, że przedsiębiorcy kwestię braku odpowiedzialności administracji za podejmowane decyzje postrzegają jako duży problem. Dopiero w następnej kolejności wskazywane są rozwiązania odnoszące się bezpośrednio do jakości ustaw. Powszechnie wskazywaną i ocenianą jako ważna jest propozycja uproszczenia struktury aktu prawnego (krótkie rozdziały, napisane przejrzysto, włączenie do ustawy przepisów z innych ustaw jeżeli są potrzebne zamiast wprowadzania mylących odsyłaczy do tych ustaw, które zmuszają do szukania, itp.). Również jako ważną przedsiębiorcy wymienili potrzebę wprowadzenia zasady weryfikacji propozycji aktów prawnych przez powołane do tego ciało, które po etapie konsultacji sprawdza czy nowe prawo nie będzie sprzeczne z istniejącymi ustawami. Pozytywne przejście tego etapu pozwala na skierowanie propozycji do Parlamentu. Wysokie oceny uzyskały również propozycje: wprowadzenie zasady weryfikacji prawnej i językowej ustawodawstwa przez Ministerstwo Sprawiedliwości w przypadku gdy projekty aktów prawnych przygotowują poszczególne ministerstwa, przesunięcie pisania legislacji (od strony prawnej) do Biura Legislacyjnego przy Kancelarii Premiera, czy też powołanie komisji ds. uproszczenia prawa gospodarczego (instytucji niezależnej od administracji i Parlamentu, zajmującej się przeglądem prawa pod kątem łatwości przestrzegania i zgodności z potrzebami społecznymi).

4.3.4. Uwzględnianie opinii środowisk objętych działaniem planowanej ustawy

W tabeli 29 przedstawiono ocenę proponowanych praktyk mających na celu uwzględnienie opinii środowisk objętych działaniem planowanej ustawy przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 29. Praktyki mające na celu uwzględnienie opinii środowisk objętych działaniem planowanej ustawy.

Proponowane rozwiązanie	Ocena
1. Prowadzenie procesu konsultacji aktów prawnych w najwcześniejszych fazach cyklu legislacyjnego, zwłaszcza na szczeblu rządowym.	3,35
2. Inicjowanie przedsięwzięć mających na celu wzmocnienie kompetencji organizacji przedsiębiorców w zakresie konsultacji aktów prawnych, np. poprzez szkolenia, staże i praktyki dla przedstawicieli tych organizacji.	3,30
3. Wprowadzenie realnych limitów czasowych na konsultacje aktów prawnych przez organizacje przedsiębiorców.	3,29
4. Zastosowanie wielokanałowych systemów konsultacji aktów prawnych (przez Internet, pisemne, spotkania, przesłuchania publiczne, itp.).	3,11
5. Wprowadzenie prawa kierowania przez komisję parlamentarną nowego ustawodawstwa do badania zgodności z Konstytucją i przestrzeganiem praw obywatelskich do określonego organu: np. Prokuratora Generalnego (w USA pełni on również obowiązki w zakresie strażnika dobrego ustawodawstwa oraz przestrzegania konstytucji i praw obywatelskich) (Attorney General).	2,74
6. Wprowadzenie kodeksu praktyki w zakresie konsultacji legislacji i w zakresie oceny proponowanej polityki (wzorem Wielkiej Brytanii).	2,60

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Oceniając propozycje dotyczące uwzględnienia opinii środowisk dotkniętych działaniem planowanej ustawy, przedsiębiorcy za najważniejszą sprawę uznali prowadzenie procesu konsultacji aktów prawnych w najwcześniejszych fazach cyklu legislacyjnego, zwłaszcza na szczeblu rządowym. Zbliżoną ocenę uzyskało inicjowanie przedsięwzięć mających na celu wzmocnienie kompetencji organizacji przedsiębiorców w zakresie konsultacji aktów prawnych, np. poprzez szkolenia, staże i praktyki dla przedstawicieli tych organizacji. Ta odpowiedź również sugeruje oczekiwania, które

przedsiębiorcy zgłaszają do swoich reprezentantów (organizacji przedsiębiorców). Kolejną ważną propozycja dotyczy wprowadzenia realnych limitów czasowych na konsultacje aktów prawnych przez organizacje przedsiębiorców. Powyższa sugestia ma związek z faktem, że organizacje przedsiębiorców często otrzymują możliwość konsultacji aktów prawnych w czasie, który nie pozwala na jakiegokolwiek praktycznie zapoznanie się z projektami ustaw, o czym już wielokrotnie wspominaliśmy. Ważnym elementem jest również zastosowanie wielokanałowych systemów konsultacji aktów prawnych (przez Internet, przesłuchania publiczne, spotkania).

4.3.5. Dostęp do informacji na temat stanowionego prawa

W tabeli 30 przedstawiono ocenę proponowanych sposobów poprawy dostępu do informacji na temat stanowionego prawa przez polskich przedsiębiorców w skali od -5 do +5.

Tabela 30. Zmiany mające na celu zwiększenie dostępu do informacji na temat stanowionego prawa.

Proponowane rozwiązanie	Ocena
1. Wprowadzenie elektronicznego urzędowego dziennika prawnego.	4,24
2. Wprowadzenie obowiązku udostępniania w Internecie wszystkich projektów ustaw, niezależnie od etapu legislacji i ciała odpowiedzialnego – na stronach ministerstwa, które opracowuje projekt	4,16
3. Wprowadzenie obowiązku zamieszczania w Internecie wyników publicznych konsultacji ustaw.	3,95
4. Ustawowe zagwarantowanie, że wypowiedzi uczestników procesu legislacyjnego przed komisją parlamentarną, a także pisemne ekspertyzy przygotowane na wniosek organów Sejmu i Senatu będą dostępne publicznie w Internecie (ekspertyzy i prace pisemne niewyłoszone często nie są publikowane).	3,89

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wszystkie zaproponowane w tej części ankiety propozycje spotkały się z pozytywnym przyjęciem ze strony przedsiębiorców. Uważają oni, iż najważniejszym działaniem jest wprowadzenie elektronicznego urzędowego dziennika prawnego oraz obowiązek udostępniania w Internecie wszystkich projektów ustaw niezależnie od etapu legislacji. Chodzi tu nie tylko o ustawy będące już w Sejmie (to jest realizowane), ale również w sytuacji, gdy są one przygotowywane na szczeblu ministerstwa. Niewiele niższe poparcie zyskała propozycja obowiązkowego zamieszczenia w Internecie wyników publicznych konsultacji ustaw oraz ustawowe zagwarantowanie, że wypowiedzi uczestników procesu legislacyjnego przed komisją parlamentarną będą dostępne publicznie w Internecie.

4.3.6. Podsumowanie

Przeprowadzone badanie wskazuje, że zdecydowana większość proponowanych rozwiązań została pozytywnie oceniona przez przedsiębiorców. Wskazuje to na niezadowolenie ankietowanych z jakości polskiego prawa i oczekiwanie zmian, które pozwolą na jego znaczącą poprawę. Wśród sugerowanych rozwiązań największym poparciem cieszą się te ukierunkowane na poprawę merytorycznej jakości ustaw oraz te, których celem jest zwiększenie dostępu do informacji na temat stanowionego prawa. Czynnikiem, który najsilniej akcentowali przedsiębiorcy jest przejrzystość procesu stanowienia prawa i określenie odpowiedzialności za podejmowane decyzje administracyjne. Również istotna jest kwestia jasnego określenia zasad etyki poselskiej i unikania przez posłów konfliktu interesów. Jeżeli chodzi o zwiększenie dostępu do informacji na temat stanowionego prawa, zdecydowanie największy nacisk położony został na upublicznienie informacji za pomocą Internetu (urzędowy elektroniczny dziennik prawny, umieszczanie projektów ustaw niezależnie od etapu legislacji).

5. Ocena jakości ustaw z punktu widzenia ich rzetelności legislacyjnej. Standardy sprawdzenia rzetelności ustawy

Przemysław Kulawczuk

5.1. Wprowadzenie

Kodeks rzetelnych praktyk legislacyjnych zawiera zestawienie standardów, które określają zasady dobrej praktyki legislacyjnej. Zasady te w zasadniczym stopniu eliminują dotychczasowe problemy polskiej legislacji: nadmierny i nieprzejrzysty wpływ różnych grup interesu na zmiany rządowych projektów legislacyjnych, oddziaływanie na kształt ustawy poprzez osoby, które mogą mieć interes w uzyskaniu określonego kształtu ustawy, doraźne wprowadzanie zmian w projektach rządowych pod wpływem silnych impulsów politycznych. Kodeks zawiera również propozycje uporządkowania procesu legislacyjnego: dopuszczając konsultacje tylko podczas tworzenia polityki, odrywając proces redagowania aktu prawnego od tworzenia polityki, a także jednoznacznie otwierając proces tworzenia prawa na opinię publiczną. Proponowane zmiany opierają się w znacznym stopniu na doświadczeniach rządów Wielkiej Brytanii i Irlandii w zakresie tworzenia projektów aktów prawnych na szczeblu rządowym, Kongresu USA jeżeli chodzi o działania parlamentarne oraz rządów Niemiec i Norwegii w zakresie wdrażania ustaw i upraszczania ustawodawstwa. Efektem wdrożenia proponowanych zasad może być zasadnicze wzmoczenie skuteczności działania instytucji państwa: rządu i Parlamentu, a także znaczne ograniczenie możliwości działań nieformalnych tworzących pole dla korupcji legislacyjnej.

Proponowane standardy weryfikacji rzetelności ustaw są narzędziem pozwalającym wykorzystać dobre praktyki legislacyjne określone w *Kodeksie* do sprawdzenia na ile są one realizowane w konkretnych uchwalonych ustawach. Przedstawione poniżej narzędzie analityczne przyjmuje, że punktem wyjściowym jest wzorcowy system legislacyjny (wzorcowy pod względem rzetelności) określony w *Kodeksie*, a przedmiotem analizy są istotne odchylenia od tego systemu. Zespół autorski Instytutu zdaje sobie sprawę, że proponowany *Kodeks* stanowi pierwsze przybliżenie wzorca i z czasem wzorec ten będzie ulegać zmianom. Pomimo wielu uwag uzyskanych podczas konsultacji, a wskazujących na fakt, że wzorec obejmuje szereg zasad i praktyk dotychczas nie stosowanych w polskiej legislacji i zawsze będą identyfikowane odchylenia, trzeba zadawać pytania o te zagadnienia. Według autorów, uporczywe wskazywanie istotnych odchyleń od dobrych światowych praktyk legislacyjnych pomoże w szybszym ich osiągnięciu.

W przedstawionej propozycji przyjęto, że weryfikacja rzetelności ustaw będzie obejmować uchwalone ustawy, czyli że będzie to weryfikacja *ex post*. Weryfikacja tego typu może być dokonywana zarówno przez ministerstwa, jak i organy Parlamentu, ale przede wszystkim przez użytkowników ustaw: zwłaszcza organizacje pozarządowe, partnerów społecznych oraz opinię publiczną. Uważamy, że proponowane narzędzie jest instrumentem kontroli społecznej nad władzami publicznymi, chociaż z czasem może stać się również ważnym instrumentem samokontroli rządu i Parlamentu. Jednak droga do wykorzystania standardów weryfikacji gotowych ustaw do sprawdzania rzetelności projektów ustaw na różnych etapach procesu legislacyjnego, czyli zastosowania weryfikacji procesowej, jest jeszcze daleka.

5.2. Opis procedury sprawdzania rzetelności

Ogólna procedura sprawdzania rzetelności ustawy zakłada wykorzystanie jako punktu referencji *Kodeksu rzetelnych praktyk legislacyjnych*. Procedura powinna uwzględniać przynajmniej następujące elementy:

1. Przeprowadzenie opisowej analizy techniki ustawodawczej.
2. Przeprowadzenie analizy szczegółowej rzetelności legislacyjnej za pomocą kontrolnej listy standardów IPED FLS 2007.
3. Wyprowadzenie wniosków.
4. Sporządzenie rekomendacji końcowej.
5. Przedstawienie źródeł informacji.

Jeżeli zaistnieje taka potrzeba, procedurę można rozbudowywać o kolejne elementy.

5.2.1. Analiza opisowa

Pierwszym etapem proponowanej procedury oceny rzetelności ustawy jest zapoznanie się z techniką pracy nad ustawą, w tym w szczególności nad poszczególnymi wersjami projektów legislacyjnych. Analiza opisowa techniki ustawodawczej powinna zmierzać do ustalenia:

- Zasadniczych etapów w procesie uchwalania ustawy.
- Zakresu współpracy przy pracy nad ustawą.
- Wpływu zastosowanych technik legislacyjnych na osiągnięty poziom przejrzystości procedury i treści ustawy.
- Poziomu osiągniętej kompetencji w zakresie treści ustawy.

Analizę opisową można przeprowadzić wykorzystując zasadniczo informacje o procesie ustawodawczym zawarte w internetowych systemach informacji prawnej Sejmu i Senatu oraz ministerstwa, które przygotowywało projekt ustawy, zwłaszcza w jego Biuletynie Informacji Publicznej. Ponieważ jednak systemy te posiadają zasadnicze luki, zwłaszcza jeżeli chodzi o przedstawianie ekspertyz i opinii na temat legislacji, koniecznym jest pozyskiwanie opinii od partnerów społecznych. Ci nie zawsze publikują informacje na temat formułowanych przez nich stanowisk, przez co dostęp do tego typu informacji jest bardzo utrudniony.

5.2.2. Analiza szczegółowa w oparciu o listę standardów

Analiza opisowa procesu ustawodawczego powinna zmierzać do konkluzji czy i w jakim zakresie ustawa realizuje cele w niej przewidziane. Jednak analiza opisowa nie jest dobrym narzędziem pozwalającym na szczegółową ocenę rzetelności ustawy. Z tego też względu do przeprowadzenia analizy szczegółowej można wykorzystać listę kontrolną standardów rzetelności ustawodawczej opracowaną przez Instytut i uzupełnić ją o własne pytania. Poniżej przedstawiono listę kontrolną standardów oznaczonych jako IPED FLS 2007.

Tabela 31. Lista kontrolna standardów IPED FLS 2007.

Treść pytania sprawdzającego	Tak	Nie	Standard nie ma zastosowania	Dlaczego? Odpowiedź na pytanie w jakim zakresie nie i dlaczego (lub inne wyjaśnienia)
I. Standardy weryfikacji ustawy w zakresie jej treści:				
1. Czy treść ustawy jest logiczna?				
2. Czy treść ustawy jest uzasadniona merytorycznie?				
3. Czy ustawa odzwierciedla istniejące najlepsze praktyki w danej dziedzinie?				
4. Czy ustawa realizuje konkretne cele legislacyjne i czy zostały one jasno w niej wyspecyfikowane?				
5. Czy ustawa realizuje interes ogólny i wolna jest od wszelkich partykularizmów?				
6. Czy ustawa zapewnia niedyskryminację?				
7. Czy ustawa zapewnia nieuprzywilejowanie?				
8. Czy ustawa zapewnia współmierność obciążeń do możliwości płatniczych?				

9. Czy w ustawie zapewniono równość szans jeżeli dotyczy dostępu do ograniczonych dóbr, usług czy uprawnień?				
10. Czy projekt jest zrozumiały dla osób będących przyszłymi użytkownikami ustawy?				
11. Czy ustawa posiada przejrzystą strukturę?				
12. Czy w ustawie zostało zapewnione wystarczające <i>vacatio legis</i> ?				
13. Czy ustawa upraszcza istniejące regulacje?				
14. Czy wnioski ze sprawdzenia ewentualnej niezgodności ustawy z konstytucją i innymi ustawami zostały w niej uwzględnione?				
15. Czy ustawa zawiera przepisy zobowiązujące do dokonania przeglądu jej funkcjonowania po pewnym, z góry określonym czasie?				
16. Czy treść ustawy przewiduje terminy i zakres sprawozdania z wykonania ustawy?				
17. Czy treść przepisów ustawy nie daje pola do wieloznacznej interpretacji?				
Razem I:				
II. Standardy weryfikacji ustawy w zakresie procedury legislacyjnej:				
II/1. Przygotowanie programu legislacyjnego i projektów ustawy na szczeblu rządowym				
1. Czy zostały określone cele strategiczne (priorytety) polityki w danym zakresie?				
2. Czy zostały opracowane wytyczne (założenia) polityki w danym zakresie?				
3. Czy wytyczne (założenia) do danej polityki zostały opracowane przez ekspertów w danej dziedzinie?				
4. Czy proponowana ustawa (projekt ustawy) stanowi niezbędną interwencję, której nie dało się uniknąć np. poprzez zaadaptowanie innych mechanizmów (np. samoregulacji)?				
5. Czy założenia lub wytyczne polityki były konsultowane?				
6. Czy czas na konsultację nowej polityki był wystarczający?				
7. Czy zapewniono organizacjom społecznym dostęp do konsultacji nowej polityki?				
8. Czy wyniki konsultacji społecznych zostały opublikowane w określonym z góry terminie (np. w ciągu 3 miesięcy od jej zakończenia)?				
9. Czy wyniki konsultacji zostały uwzględnione w opracowanych szczegółowych wytycznych w danym zakresie polityki?				
10. Czy projekt ustawy został opracowany przez agendy rządu?				
11. Czy projekt ustawy został objęty programem legislacyjnym?				
12. Czy projekt ustawy nie został zgłoszony jako element doraźnej legislacji, poza programem legislacyjnym?				
13. Czy propozycja legislacyjna została przygotowana w sposób jawny?				
14. Czy w projekcie napisano jaka osoba jest odpowiedzialna za przygotowanie projektu?				
15. Czy zmiany nanoszone w trakcie prac nad projektem rządowym, np. w wyniku konsultacji i przedstawiania opinii ekspertów, są łatwo identyfikowalne?				
16. Czy łatwo można określić kto naniósł poprawki na tym projekcie?				
17. Czy można zidentyfikować interesy osób, które				

zaproponowały poprawki naniesione w projekcie rządowym?				
18. Czy ujawniono jaka jest reprezentatywność przedstawicieli organizacji uczestniczących w konsultacji propozycji ustawowych?				
19. Czy przedkładając projekt do Parlamentu w sposób przejrzysty przedstawiono wyniki konsultacji społecznych?				
20. Czy przedkładając projekt zmian kilku ustaw rząd dołączył teksty tych ustaw z zaznaczeniem jakie przepisy ulegają zmianie?				
21. Czy została zachowana zasada rozdzielenia tworzenia szczegółowych wytycznych w zakresie polityki od redagowania aktu prawnego w zakresie tej polityki?				
22. Czy zespół redagujący treść aktu prawnego otrzymał niezbędne instrukcje z właściwego ministerstwa?				
23. Czy opracowanie projektu ustawy zostało poprzedzone analizą kosztów i korzyści nowej regulacji?				
24. Czy przygotowana analiza kosztów i korzyści z wprowadzenia ustawy przekonująco uzasadnia jej przyjęcie?				
25. Czy przygotowana analiza kosztów i korzyści z wprowadzenia ustawy zawiera wiarygodne dane liczbowe dotyczące przewidywanych kosztów i korzyści?				
Razem II/1:				
II/2. Prace legislacyjne w Parlamencie				
1. Czy zapewniono osobom zainteresowanym prawo przysłuchiwania się pracom komisji parlamentarnej?				
2. Czy status każdej osoby występującej przed komisją sejmową został publicznie określony?				
3. Czy zostały określone interesy osób występujących przed komisją sejmową?				
4. Czy zapewniono osobom zainteresowanym prawo wglądu do dokumentacji o interesach legislacyjnych uczestników prac w komisji?				
5. Czy osoby zainteresowane miały możliwość wyrażenia na forum komisji sejmowej opinii na temat proponowanej treści ustawy?				
6. Czy obecność przedstawicieli grup interesu podczas przedstawiania opinii w komisji ograniczała się jedynie do ich wystąpień?				
7. Czy zostało przeprowadzone wysłuchanie publiczne na wniosek kwalifikowanej mniejszości (np. 2/5 wnioskodawców)? W jaki sposób ustalono tę kwalifikowaną mniejszość?				
8. Czy zapewniono równe traktowanie wszystkich interesariuszy podczas wysłuchania w komisji?				
9. Czy komisja sejmowa opracowała wnioski z wysłuchania publicznego i podała je do publicznej wiadomości?				
10. Czy opinie wszystkich uczestników procesu legislacyjnego zostały udostępnione w Internecie?				
11. Czy każdy uczestnik prac komisji parlamentarnej miał możliwość przedstawienia swojej oceny albo osobiście albo poprzez wniesienie pisemnej opinii do protokołu?				
12. Czy analizując możliwość wprowadzenia zmian przez komisję do rządowego projektu ustawy zostały wygenerowane realistyczne (niepozorne) alternatywy pozwalające na obiektywny wybór?				
13. Czy komisja uchwalając zmiany w projekcie wskazała				

podstawy na jakich oparła się dokonując zmian?				
14. Czy wskazane podstawy zmian do rządowego projektu ustawy były oparte na rzeczowej ekspertyzie reprezentującej szeroki poziom wiedzy w zakresie rozwiązań danego problemu?				
15. Czy podczas prac komisji jej członkowie prosili o wyłączenie z komisji? Czy nastąpiło ujawnienie ewentualnych konfliktów interesów?				
16. Czy zapewniono jawność obrad komisji?				
17. Czy ustawa została opracowana i uchwalona w czasie przewidzianym programem legislacyjnym?				
18. Czy ustawa została zaaprobowana przez Prezydenta?				
19. Czy uchwalona ustawa została zgłoszona (lub zapowiedziano jej zgłoszenie) do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodną z konstytucją?				
20. Czy Trybunał Konstytucyjny wydał werdykt o niezgodności ustawy z konstytucją, w przypadku zgłoszenia sprawy do Trybunału?				
Razem II/2:				
II/3. Wdrożenie ustawy				
1. Czy w terminie 2 miesięcy od zmiany ustawy został opublikowany jej tekst jednolity?				
2. Czy treść ustawy została upowszechniona wśród jej użytkowników?				
3. Czy zapewniono odpowiednią komunikację z osobami i organizacjami będącymi użytkownikami ustawy?				
4. Czy została wyznaczona osoba do zarządzania wdrożeniem ustawy (opiekun ustawy)?				
5. Czy prowadzony jest monitoring wdrażania ustawy?				
6. Czy sprawozdania z wykonania ustawy są przyjmowane przez organy Parlamentu?				
7. Czy przeprowadzony został generalny przegląd ustawy?				
8. Czy ustawa została opublikowana w sposób elektroniczny?				
Razem II/3:				
RAZEM I +II:				

Źródło: opracowanie własne Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym. Przedstawiony zestaw pytań uwzględnia uwagi i propozycje uczestników warsztatów legislacyjnych przeprowadzonych w dniach 11 i 12 listopada 2006 roku.

Przedstawiona powyżej lista kontrolna standardów oparta została o *Kodeks rzetelnych praktyk legislacyjnych*, który nawiązuje głównie do praktyk brytyjskich, irlandzkich i amerykańskich. Zestaw pytań określa bardzo szczegółowe wymagania w zakresie procesu legislacyjnego.

Dokonując analizy szczegółowej analityk zaznacza odpowiedź na każde pytanie zamknięte za pomocą znaku X, przy czym jeżeli jest to odpowiedź na „tak” nie ma obowiązku wstawienia komentarza w rubryce „Dlaczego”. Jeżeli dany standard nie jest realizowany – wówczas wskazane jest przedstawienie w ostatniej rubryce ewentualnego wytłumaczenia danej sytuacji lub dodatkowych informacji na temat przyczyn braku realizacji danego standardu. Tabela zawierająca listę pytań kontrolnych podzielona jest na dwie części: pytania w zakresie treści ustawy i pytania w zakresie procedury ustawy. Pytania dotyczące procedury uchwalania i wdrażania ustawy zostały podzielone na fazy: rządową, parlamentarną oraz wdrożenia ustawy.

Ponieważ punktem referencyjnym są standardy IPED FLS 2007, analiza szczegółowa powinna zmierzać do ustalenia odchylenia stanu rzeczywistego od istniejącego zestawu standardów. Odchylenie od standardu powinno być przedstawione za pomocą wyszczególnienia (listy) braków w stosunku do przyjętego zestawu standardów. Sprawdzenie rzetelności ustawy w zakresie procedury jej tworzenia może opierać się na analizie wszystkich publikowanych źródeł na temat elementów procedury, a także na wywiadach z osobami odpowiedzialnymi za prowadzenie spraw w zakresie

tworzenia ustawy lub innymi osobami uczestniczącymi w procesie ustawodawczym, na przykład z konsultowanymi partnerami społecznymi. Efektem analizy powinno być określenie zakresu odstępstw od standardów oraz przyczyn tych odstępstw.

5.2.3. Wnioski z analizy oraz rekomendacja końcowa

Ważnym elementem ewaluacji jakości ustawy z punktu widzenia jej rzetelności jest wyprowadzenie wniosków oraz przedstawienie rekomendacji w zakresie ewentualnej nowelizacji ustawy. Wnioski z weryfikacji ustawy powinny przede wszystkim odpowiadać na pytanie czy ustawa potrzebuje pilnej nowelizacji oraz wskazywać, które jej elementy powinny podlegać zmianie, zostać uzupełnione lub wyeliminowane.

5.2.4. Opis źródeł informacji

Ocena powinna zawierać szczegółowe podanie wszystkich wykorzystanych źródeł informacji. Możliwe jest również dokonanie „szybkiej oceny” rzetelności legislacyjnej ustawy w oparciu o listę kontrolną standardów IPED FLS 2007. W takim przypadku analiza powinna zawierać wypełnioną tabelę z oceną, wnioski z analizy, rekomendację końcową oraz opis źródeł informacji.

5.3. Przykład oceny ustawy z punktu widzenia rzetelności legislacyjnej

Ocena rzetelności *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* z dnia 6 grudnia 2006 roku, (Dziennik Ustaw nr 227 z 2006 roku pozycja 1658) według standardów Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym (IPED FLS 2007).

I. Analiza opisowa

1. Projekty ustawy

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju została uchwalona 6 grudnia 2006 roku i zamieszczona w „Dzienniku Ustaw” nr 227 z roku 2006 pod pozycją 1658.

- 1) Pierwszy projekt ustawy był datowany na 8 kwietnia 2006 roku i został przekazany do uzgodnień międzyresortowych, 15 stron tekstu projektu i 10 stron uzasadnienia, 39 artykułów;
- 2) Projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w wersji z 23 maja 2006 roku został przekazany pod obrady Komitetu Rady Ministrów, 24 strony tekstu i 14 stron uzasadnienia, 41 artykułów;
- 3) Kolejna wersja projektu jest datowana na 14 czerwca 2006 roku; 31 stron treści i 11 stron uzasadnienia, 56 artykułów;
- 4) Projekt ustawy o polityce rozwoju oraz o zasadach współpracy władzy publicznej w tym zakresie (zmiana nazwy) był datowany na 23 czerwca 2006 roku i został przekazany do Komitetu Rady Ministrów; 28 stron treści i 14 stron uzasadnienia, 55 artykułów;
- 5) Kolejna wersja ustawy (z powrotem pod starą nazwą) była datowana na 4 lipca 2006 roku; 28 stron treści i 18 stron uzasadnienia, 55 artykułów;
- 6) 11 sierpnia 2006 roku do Komitetu Rady Ministrów przekazano kolejną wersję projektu ustawy; 20 stron treści i 10 stron uzasadnienia (zastosowano mniejsze odstępki, całkowicie zmieniła się numeracja stron), 51 artykułów;
- 7) Wersja projektu ustawy datowana na 25 sierpnia 2006 roku została przekazana pod obrady Rady Ministrów; 20 stron treści i 12 stron uzasadnienia, 51 artykułów;
- 8) W dniu 31 sierpnia 2006 roku opracowano kolejną wersję uwzględniającą poprawki Rady Ministrów; 20 stron treści i 12 stron uzasadnienia, 52 artykuły;
- 9) W druku sejmowym nr 963 Prezes Rady Ministrów skierował projekt ustawy do Sejmu w dniu 12 września 2006 roku; tekst ten zmienił czcionkę z Times New Roman na Arial i wydłużył się do 40 stron oraz 32 stron uzasadnienia, były to ciągle 52 artykuły.
- 10) 18 października ustawa została uchwalona przez Sejm i przesłana do Senatu;

- 11) Po poprawkach Senatu kolejna wersja została uchwalona przez Sejm 6 grudnia 2006 roku; 27 stron treści w ponownie zmienionym układzie 56 artykułów;
- 12) Prezydent podpisał ustawę i znalazła się ona w Dzienniku Ustaw datowanym na 11 grudnia 2006 roku; 16 stron treści w układzie dwukolumnowym, 56 artykułów.

Opracowanie ustawy zostało zamieszczone w programie prac legislacyjnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na lipiec z wpisem, że jest to termin rozpatrzenia projektu ustawy przez Radę Ministrów. Od 8 kwietnia 2006 roku do 11 grudnia 2006 roku upłynęło 8 miesięcy i 5 dni.

2. Zmiany układu ustawy podczas prac w rządzie

W sumie w okresie 5 miesięcy i 4 dni prac w rządzie nad projektem przedstawiono 8 projektów ustawy, ale w 9 wersjach, przeciętnie nowa wersja była przedkładana co 17 dni. Projekt ustawy zmieniał się bardzo zasadniczo od 39 artykułów i 15 stron tekstu z 1,5 odstępem między wierszami do 52 artykułów i 40 stron tekstu w układzie druku sejmowego. Rozmiar ustawy znacznie zwiększył się co świadczy o tym, że pierwotny projekt ustawy treściowo był niewystarczający. Od pierwotnego projektu do końcowego tekstu w dzienniku ustaw pięciokrotnie zmieniano układ tekstu, dwukrotnie czcionkę. Ani razu kolejne wersje projektu nie wskazywały jakie elementy projektu usunięto, dodano lub zmieniono. Nie wykorzystywano elementarnych edytorów tekstu w zakresie funkcji „śledź zmiany” Dla osoby z zewnątrz nie jest możliwe szybkie prześledzenie historii prac nad ustawą bez szczegółowej analizy treści poszczególnych przepisów ustawy.

3. Konsultowanie treści ustawy przez rząd

W treści uzasadnienia ustawy przedłożonej Sejmowi poinformowano do kogo skierowano prośbę o konsultację treści proponowanej ustawy. Nie zamieszczono jednak informacji kto przedstawił pisemną opinię oraz nie zaprezentowano szczegółowych wyników konsultacji społecznych. Przedstawiono syntetyczną informację, że „Uwagi i stanowiska wyrażone w trakcie planowanych konsultacji zostały wykorzystane w dalszym procesie legislacyjnym dotyczącym planowanej regulacji. Główny nacisk partnerzy społeczni (...) kładli na przepisy tzw. samorządowe w projektowanej ustawie, dotyczące konwentów powiatowych oraz konferencji wojewódzkich. Przepisy te, w wyniku licznych uwag, zostały wykreślone. Wprowadzono przepis ustanawiający Konferencję, stanowiącą forum wymiany myśli, której przewodniczyć będzie Wojewoda”. Ponadto „(...) wykreślono przepis, który nakazywał doprowadzenie do strategii rozwoju województwa do zgodności ze strategią rozwoju kraju, (...) w obecnym projekcie zarządy województwa nie muszą występować o opinię zgodności strategii rozwoju województwa ze strategią rozwoju kraju”. Spośród organizacji, które wypowiedziały się, wymieniono tylko Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wśród wymienionych organizacji konsultowanych było niewiele organizacji reprezentujących beneficjentów ostatecznych rozwoju: przedsiębiorców, młodzież, młode małżeństwa, absolwentów oraz naukowców. Pomimo tego należy uznać, że wymóg realizacji konsultacji społecznych przy tworzeniu projektu ustawy został zrealizowany, chociaż być może należałoby lepiej o tym poinformować. W ogólnie dostępnych informacjach nie podano kto koordynował konsultacje, jak również czy został sporządzony raport na temat konsultacji społecznych.

4. Proces obróbki ustawy w Parlamencie

Skierowany przez Prezesa Rady Ministrów projekt ustawy uzyskał numer druku sejmowego – 963 z 12 września 2006 roku i podlegał rozpatrzeniu przez Komisję Gospodarki oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 4 października 2006 roku, w wyniku czego zrealizowano pierwsze czytanie projektu (w komisji). Efektem przyjęcia części poprawek był zmieniony projekt ustawy, który uzyskał numer druku sejmowego 1010 i został skierowany do Sejmu z prośbą o uchwalenie. 10 października odbyło się drugie czytanie projektu ustawy w Sejmie na plenarnym posiedzeniu, w wyniku czego zostały wniesione formalne poprawki. Druk sejmowy 1010A z 11 października 2006 roku wskazuje, który z posłów wniósł poprawki oraz zalecenie końcowe komisji w sprawie ich przyjęcia lub odrzucenia. 11 października odbyło się posiedzenie obu komisji po drugim

czytaniu w Sejmie, podczas którego przyjęto lub odrzucono poprawki zgłoszone w drugim czytaniu. W dniu 18 października 2006 roku Sejm uchwalił ustawę uwzględniając część poprawek i przesłał ją do Senatu w dniu 23 października 2006 roku. 8 listopada 2006 roku dwie Komisje Senatu przedstawiły wnioski z rozpatrywania projektów i w dniu 9 listopada Senat przyjął stanowisko, które skierował do Sejmu. 10 listopada Kancelaria Sejmu nadała stanowisku Senatu charakter druku sejmowego nr 1095. 14 listopada wnioski Senatu zostały poddane obradom obu komisji i w efekcie 6 grudnia 2006 roku Sejm uchwalił ostateczną wersję ustawy. Procedura w Parlamencie trwała 2 miesiące i 25 dni. Ani razu kolejne wersje projektu ustawy nie pokazywały jakie elementy projektu usunięto, dodano lub zmieniono. Nie wykorzystywano elementarnych edytorów tekstu w zakresie funkcji „śledź zmiany”.

Podczas obróbki projektu rządowego w Parlamencie projekt uległ zmianom wykraczającym poza przedłożenie rządowe z 12 września 2006 roku. Spośród zmian bardziej istotnych warto zwrócić uwagę na fakt, iż Sejm na wniosek posła wprowadził treść artykułu 28 ustęp 3 dającego „prawo weta” wojewodzie w przypadku stwierdzenia udokumentowanych nieprawidłowości przy wyłanianiu projektów do finansowania ze środków rozwojowych. Zasadnicza idea ustawy proponowana przez rząd została zachowana.

5. Treść ustawy

Ustawa dotyczy „zasad prowadzenia polityki rozwoju w kraju”. Ustala ona zakresy polityki rozwoju oraz kompetencje władz publicznych w tym zakresie. Ustawa podaje zasadnicze definicje wykorzystywane w polityce rozwoju, wprowadza obligatoryjność konsultacji podstawowych dokumentów planistycznych (strategii rozwojowych, programów operacyjnych i innych) na szczeblu kraju i województw. Z obowiązku konsultacji wyłączone są strategie rozwoju lokalnego (gminne i powiatowe). Ustawa tworzy nowe narzędzie współpracy pomiędzy podmiotami zwane konferencją współpracy, pracującą pod przewodnictwem wojewody. Ustawa określa zasady funkcjonowania planów wykonawczych i operacyjnych. Definiuje ona zasady nadzoru nad wyłanianiem projektów rozwojowych do finansowania oraz możliwości odwoławcze w tym względzie. Ustawa określa także podmioty uprawnione do ubiegania się o fundusze rozwojowe, jak również sposób monitorowania procesów rozwojowych finansowanych za pomocą rozwiązań ustawy.

Treść ustawy w sposób ramowy pozwala kształtować politykę rozwoju dając władzom publicznym i partnerom społecznym i gospodarczym duże możliwości współdziałania.

Zasadniczym mankamentem ustawy, stwierdzonym po jej uchwaleniu, a wskazywanym przez część posłów i partnerów społecznych podczas pracy nad ustawą jest zagrożenie zaskarżeniem przepisu art. 28 ust. 3 ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Problem polega na tym, że przepis dotyczący tzw. „prawa weta” wojewody jest nieprecyzyjny. W polskim ustawodawstwie nie ma zdefiniowanego „prawa weta”, a kolokwialne rozumienie tego terminu może być wieloznaczne. W szczególności nie jest jasne czy „prawo weta” posiada charakter absolutny czy też zawieszający, czy wstrzymuje tylko decyzje samorządu województwa w części, w której stwierdzono nieprawidłowości czy też całość decyzji o wyłonieniu projektów do finansowania z regionalnego programu operacyjnego. Nie wchodząc w meritum problemu, czy wojewoda powinien mieć lub nie mieć prawa do wyrażenia sprzeciwu wobec decyzji o rozstrzygnięciu konkursu, należy stwierdzić, iż sformułowanie przepisu jest tak niejasne, że prawdopodobieństwo jego uchylecia przez Trybunał Konstytucyjny jest bardzo wysokie – można je ocenić na 80%.

Jeżeli więc rząd uważa, że należy zachować uprawnienia wojewody, rozumiane kolokwialnie jako „prawo weta” jeszcze nie zdefiniowane w polskim prawodawstwie, to powinien raczej rozważyć wprowadzenie obowiązku zatwierdzania wyników konkursu przez wojewodę (poprzez podjęcie decyzji administracyjnej) z obowiązkiem jego powtórzenia przez samorząd województwa w przypadku odmowy zatwierdzenia. Niezbędny byłby również rychły (specjalny) sądowy tryb odwoławczy od tego typu decyzji w przypadku, gdyby samorząd województwa nie podzielił decyzji wojewody o nieprawidłowościach w rozstrzygnięciach konkursu. Obecne przepisy pozwalają bez

końca blokować wojewodzie dokonywanie rozstrzygnięć konkursowych, co jest sprzeczne z duchem i literą ustawy. Możliwym rozwiązaniem jest również zrezygnowanie z tego przepisu i wykorzystanie istniejących uregulowań w zakresie egzekucji prawidłowości finansów publicznych. Niewykluczone, że najlepszym rozwiązaniem jest włączenie przedstawiciela wojewody do komisji konkursowej i współdecydowanie przez przedstawiciela rządu o polityce rozwojowej regionu. To rozwiązanie stwarza kooperacyjny styl działania nastawiony na rozwiązywanie problemów, a nie na ich szukanie.

Pewnym problemem w przypadku analizowanej ustawy jest niezgodność pomiędzy tytułem ustawy a jej treścią. Ustawa określa technikę prowadzenia polityki rozwoju, a nie zasady polityki rozwoju, np.: wyrównywania poziomu gospodarczego, koncentracji środków na najefektywniejszych zastosowaniach, decentralizacji decyzji w zakresie polityki rozwoju, subsydiarności, itp. – zasad szeroko stosowanych w polityce rozwoju regionalnego w krajach UE. Wątpliwości na temat tytułu ustawy mieli zresztą legislatorzy (dwukrotnie zmieniali oni nazwę ustawy), którzy najwyraźniej nie znaleźli dobrego rozwiązania w tej kwestii. Jednak jest to zagadnienie o mniejszym znaczeniu i z punktu widzenia praktyki nie jest tak istotne.

II. Analiza rzetelności ustawy za pomocą listy kontrolnej standardów IPED FLS 2007.

Treść pytania sprawdzającego	Tak	Nie	Standard nie ma zastosowania	Dlaczego?
I. Standardy weryfikacji ustawy w zakresie jej treści:				Odpowiedź na pytanie w jakim zakresie nie i dlaczego (lub inne wyjaśnienia)
1. Czy treść ustawy jest logiczna?	X			
2. Czy treść ustawy jest uzasadniona merytorycznie?	X			
3. Czy ustawa odzwierciedla istniejące najlepsze praktyki w danej dziedzinie?	BO*	BO		w treści zewnętrznego uzasadnienia do ustawy nie ma odniesienia do praktyk zagranicznych
4. Czy ustawa realizuje konkretne cele legislacyjne i czy zostały one jasno w niej wyspecyfikowane?		X		bardzo ogólnie określono zakres działania ustawy, cele są w zewnętrznym uzasadnieniu; cele w zewnętrznym uzasadnieniu są zadaniami ustawy, a nie celami
5. Czy ustawa realizuje interes ogólny i wolna jest od wszelkich partykularyzmów?	X			poprzez nadzór wojewody
6. Czy ustawa zapewnia niedyskryminację?	X			poprzez nadzór wojewody
7. Czy ustawa zapewnia nieuprzywilejowanie?	X			poprzez nadzór wojewody
8. Czy ustawa zapewnia współmierność obciążeń do możliwości płatniczych?	BO	BO	X	ustawa nie nakłada obciążeń
9. Czy w ustawie zapewniono równość szans jeżeli dotyczy dostępu do ograniczonych dóbr, usług czy uprawnień?		X		brak określonych kryteriów lub zasad, według których te kryteria mają być ustalone
10. Czy projekt jest zrozumiały dla osób będących przyszłymi użytkownikami ustawy?	X			
11. Czy ustawa posiada przejrzystą strukturę?	X			
12. Czy w ustawie zostało zapewnione wystarczające <i>vacatio legis</i> ?		X		14 dni lub 20 dni to za mało, aby osoby lub organizacje dotychczas niezaznajomione z tematem rozumiały treść ustawy
13. Czy ustawa upraszcza istniejące regulacje?	X			w porównaniu do poprzednich regulacji w tym zakresie treść ustawy posiada charakter ramowy

14. Czy wnioski ze sprawdzenia ewentualnej niezgodności ustawy z konstytucją i innymi ustawami zostały w niej uwzględnione w ustawie?		X		art. 28 ust. 3 może być zaskarżony do TK
15. Czy ustawa zawiera przepisy zobowiązujące do dokonania przeglądu jej funkcjonowania po pewnym, z góry określonym czasie?		X		nie przewiduje tego obecna procedura
16. Czy treść ustawy przewiduje terminy i zakres sprawozdania z wykonania ustawy?		X		nie przewiduje tego obecna procedura
17. Czy treść przepisów ustawy nie daje pola do wieloznacznej interpretacji?		X		przepis art. 28 ust. 3
RAZEM I:	8 tak	7 nie	1 nie stosowano	w jednym przypadku brak możliwości odpowiedzi (BO)
II. Standardy weryfikacji ustawy w zakresie procedury	Tak	Nie	Standard nie ma zastosowania	Dlaczego? Odpowiedź na pytanie w jakim zakresie nie i dlaczego (lub inne wyjaśnienia)
II/1. Przygotowanie programu legislacyjnego i projektów ustawy na szczeblu rządowym:				
1. Czy zostały określone cele strategiczne (priorytety) polityki w danym zakresie?	X			ogólnie w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015
2. Czy zostały opracowane wytyczne (założenia) polityki w danym zakresie?	X			w formie wstępnego projektu ustawy
3. Czy wytyczne (założenia) do danej polityki zostały opracowane przez ekspertów w danej dziedzinie?	BO	BO		w treści uzasadnienia nie podano autorów propozycji legislacyjnej
4. Czy proponowana ustawa (projekt ustawy) stanowi niezbędną interwencję, której nie dało się uniknąć np. poprzez zaadaptowanie innych mechanizmów (np. samoregulacji)?	X			
5. Czy założenia lub wytyczne polityki były konsultowane?	X			
6. Czy czas na konsultację nowej polityki był wystarczający?	X			
7. Czy zapewniono organizacjom społecznym dostęp do konsultacji nowej polityki?	X			w praktyce projektu ustawy
8. Czy wyniki konsultacji społecznych zostały opublikowane w określonym z góry terminie (np. w ciągu 3 miesięcy od jej zakończenia)?		X		
9. Czy wyniki konsultacji zostały uwzględnione w opracowanych szczegółowych wytycznych w danym zakresie polityki?	X			w kolejnej wersji projektu
10. Czy projekt ustawy został opracowany przez agendy rządu?	X			
11. Czy projekt ustawy został objęty programem legislacyjnym?	X			
12. Czy projekt ustawy NIE został zgłoszony jako element doraźnej legislacji, poza programem legislacyjnym?	X			
13. Czy propozycja legislacyjna została przygotowana w sposób jawny?	X			
14. Czy w projekcie napisano jaka osoba jest odpowiedzialna za przygotowanie projektu?		X		
15. Czy zmiany nanoszone w trakcie prac nad projektem rządowym, np. w wyniku konsultacji i przedstawiania opinii ekspertów, są łatwo identyfikowalne?		X		
16. Czy łatwo można określić kto naniósł poprawki na tym projekcie?		X		

17. Czy można zidentyfikować interesy osób, które zaproponowały poprawki naniesione w projekcie rządowym?		X		
18. Czy ujawniono jaka jest reprezentatywność przedstawicieli organizacji uczestniczących w konsultacji propozycji ustawowych?		X		
19. Czy przedkładając projekt do Parlamentu w sposób przejrzysty przedstawiono wyniki konsultacji społecznych?	X			
20. Czy przedkładając projekt zmian kilku ustaw rząd dołączył teksty tych ustaw z zaznaczeniem jakie przepisy ulegają zmianie?		X		
21. Czy została zachowana zasada rozdzielnia tworzenia szczegółowych wytycznych w zakresie polityki od redagowania aktu prawnego w zakresie tej polityki?		X		
22. Czy zespół redagujący treść aktu prawnego otrzymał niezbędne instrukcje z właściwego ministerstwa?	BO	BO		
23. Czy opracowanie projektu ustawy zostało poprzedzone analizą kosztów i korzyści nowej regulacji?	X			
24. Czy przygotowana analiza kosztów i korzyści z wprowadzenia ustawy przekonująco uzasadnia jej przyjęcie?	X			
25. Czy przygotowana analiza kosztów i korzyści z wprowadzenia ustawy zawiera wiarygodne dane liczbowe dotyczące przewidywanych kosztów i korzyści?		X		
Razem II/1:	14 tak	9 nie	0	2 brak odpowiedzi
II/2. Prace legislacyjne w Parlamencie:	Tak	Nie	Standard nie ma zastosowania	Dlaczego? Odpowiedź na pytanie w jakim zakresie nie i dlaczego (lub inne wyjaśnienia)
1. Czy zapewniono osobom zainteresowanym prawo przysłuchiwania się pracom komisji parlamentarnej?	X			
2. Czy status każdej osoby występującej przed komisją sejmową został publicznie określony?	X			
3. Czy zostały określone interesy osób występujących przed komisją sejmową?	BO	BO	X	nie ma takiego zwyczaju ani obowiązku
4. Czy zapewniono osobom zainteresowanym prawo wglądu do dokumentacji o interesach legislacyjnych uczestników prac w komisji?			X	nie zaprowadzono takiej dokumentacji
5. Czy osoby zainteresowane miały możliwość wyrażenia na forum komisji sejmowej opinii na temat proponowanej treści ustawy?	X			
6. Czy obecność przedstawicieli grup interesu podczas przedstawiania opinii w komisji ograniczała się jedynie do ich wystąpień?	BO	BO		nie było potrzeby uczestnictwa grup interesów
7. Czy zostało przeprowadzone wysłuchanie publiczne na wniosek kwalifikowanej mniejszości (np. 2/5 wnioskodawców)? W jaki sposób ustalono tę kwalifikowaną mniejszość?		X		nie zgłoszono takiej potrzeby
8. Czy zapewniono równe traktowanie wszystkich interesariuszy podczas wysłuchania w komisji?	X			
9. Czy komisja sejmowa opracowała wnioski z wysłuchania publicznego i podała je do publicznej			X	nie przeprowadzono wysłuchania publicznego

wiadomości?				
10. Czy opinie wszystkich uczestników procesu legislacyjnego zostały udostępnione w Internecie?		X		
11. Czy każdy uczestnik prac komisji parlamentarnej miał możliwość przedstawienia swojej oceny albo osobiście albo poprzez wniesienie pisemnej opinii do protokołu?	X			
12. Czy analizując możliwość wprowadzenia zmian przez komisję do rządowego projektu ustawy zostały wygenerowane realistyczne (niepozorne) alternatywy pozwalające na obiektywny wybór?		X		
13. Czy komisja uchwalając zmiany w projekcie wskazała podstawy na jakich oparła się dokonując zmian?	X	X		częściowo tak, częściowo nie
14. Czy wskazane podstawy zmian do rządowego projektu ustawy były oparte na rzeczowej ekspertyzie reprezentującej szeroki poziom wiedzy w zakresie rozwiązań danego problemu?		X		niektórych nie: art. 28 ust. 3
15. Czy podczas prac komisji jej członkowie prosili o wyłączenie z komisji? Czy nastąpiło ujawnienie ewentualnych konfliktów interesów?		X		
16. Czy zapewniono jawność obrad komisji?	X			
17. Czy ustawa została opracowana i uchwalona w czasie przewidzianym programem legislacyjnym?	X			
18. Czy ustawa została zaaprobowana przez Prezydenta?	X			
19. Czy uchwalona ustawa została zgłoszona (lub zapowiedziano jej zgłoszenie) do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodną z konstytucją?	X			zapowiedź zgłoszenia ustawy do TK ze strony PSL
20. Czy Trybunał Konstytucyjny wydał werdykt o niezgodności ustawy z konstytucją, w przypadku zgłoszenia sprawy do Trybunału?	BO	BO		
Razem II/2:	10 tak	6 nie	3 nie stosowano	
II/3. Wdrożenie ustawy:	Tak	Nie	Standard nie ma zastosowania	Dlaczego? Odpowiedź na pytanie w jakim zakresie nie i dlaczego (lub inne wyjaśnienia)
1. Czy w terminie 2 miesięcy od zmiany ustawy został opublikowany jej tekst jednolity?	X			po 5 dniach
2. Czy treść ustawy została upowszechniona wśród jej użytkowników?	X			poprzez publikację w Internecie
3. Czy zapewniono odpowiednią komunikację z osobami i organizacjami będącymi użytkownikami ustawy?	BO	BO		
4. Czy została wyznaczona osoba do zarządzania wdrożeniem ustawy (opiekun ustawy)?	BO	BO		
5. Czy prowadzony jest monitoring wdrażania ustawy?	BO	BO		
6. Czy sprawozdania z wykonania ustawy są przyjmowane przez organy Parlamentu?	BO	BO		
7. Czy przeprowadzony został generalny przegląd ustawy?	BO	BO		
8. Czy ustawa została opublikowana w sposób elektroniczny?	X			tylko w uproszczony sposób (ISIP, PDF)
Razem II/3:	3 tak	0 nie	0	4 braki odpowiedzi ze względu na zbyt krótki okres od uchwalenia

				ustawy
RAZEM I +II:	35	22	4	

*BO – brak odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym. Przedstawiony zestaw pytań uwzględnia uwagi i propozycje uczestników warsztatów legislacyjnych przeprowadzonych w dniach 11 i 12 listopada 2006 roku.

III. Wnioski

Z analizy opisowej wynika, że ustawa realizuje zasadnicze zadania, do których została stworzona. Problemem jest zapowiedź zgłoszenia niezgodności przepisu art. 28 ust. 3 z Konstytucją do Trybunału Konstytucyjnego. Procedura prac nad projektem na szczeblu rządowym była zadowalająca. Co prawda nie konsultowano wytycznych w zakresie polityki, ale od razu projekt ustawy, jednak w toku prac rządowych wstępny dokument nie spełniał wymogów poprawnego projektu legislacyjnego i można go raczej traktować jako wytyczne w zakresie polityki. W ogólnie dostępnych materiałach nie można łatwo zorientować się o szczegółach zmian na szczeblu rządowym bez analitycznego porównywania kolejnych projektów. Procedura prac w Parlamencie była pod tym względem bardziej przejrzysta poprzez fakt, iż w jednym z druków sejmowych przedstawiono treść proponowanych poprawek. Mankamentem procedury sejmowej było uzupełnienie rządowego projektu ustawy o przepis, którego rząd nie proponował oraz który może spowodować zaskarżenie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Rośnie ryzyko, że ustawa nie będzie działać tak, jak powinna. Ryzyko niezgodności przepisu z Konstytucją i istniejącym prawem oceniono na 80%.

Z analizy rzetelności ustawy za pomocą listy kontrolnej standardów IPED FLP 2007 wynika, że z punktu widzenia treści i procedury podczas prac nad ustawą zrealizowano pozytywnie 35 standardów, a nie zrealizowano 22 standardów. 4 standardy nie miały zastosowania. Analiza statystyczna wskazuje, że w dużym zakresie ustawa realizuje szeroko rozumianą zasadę rzetelności legislacyjnej. Do mankamentów w tym względzie zaliczyć można:

- Brak wyspecyfikowania celów ustawy w treści samej ustawy;
- Brak określonych kryteriów podziału środków lub zasad, według których te kryteria mają być ustalone;
- Zbyt krótkie *vacatio legis*;
- Brak uwzględnienia w ustawie zagrożenia niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją;
- Brak przepisów zobowiązujących do przeglądu funkcjonowania ustawy po pewnym okresie;
- Brak obowiązku i terminu sprawozdania z realizacji ustawy;
- Funkcjonowanie przepisów dających pole do wieloznacznej interpretacji (nielicznych);
- Brak określenia osób w poszczególnych projektach ustaw na szczeblu rządowym, które były odpowiedzialne za przygotowanie projektu;
- Duża trudność identyfikowalności nanoszonych zmian w projektach ustawy, zarówno na szczeblu rządowym, jak i parlamentarnym;
- Niemożliwość ustalenia autorstwa nanoszonych zmian (na szczeblu rządowym);
- Brak możliwości zidentyfikowania interesów autorów poprawek;
- Nie określono reprezentatywności uczestników konsultacji społecznych;
- Do projektu ustawy nie dołączono tekstów innych ustaw podlegających zmianie;
- Nie zachowano zasady oddzielenia ustalania zasad polityki od redagowania aktu prawnego, co stanowi zasadniczy mankament umożliwiający zmianę treści polityki rządu w trakcie redagowania aktu prawnego (do czego doszło w Parlamencie);
- W uzasadnieniu ustawy nie przedstawiono liczbowych argumentów na poparcie korzyści z tej ustawy, nie policzono również kosztów;
- Nie udowodniono, że podstawą do zmian projektu ustawy w Parlamencie była rzeczowa wiedza i rzetelne ekspertyzy dotyczące obszaru regulowanego ustawą);
- Nikt z członków dwóch komisji Sejmu nie zgłosił wniosku o wyłączenie go z obrad ze względu na konflikt interesów (na ponad 60 osób);

- Nie przeprowadzono wysłuchania publicznego w zakresie treści proponowanej ustawy – jest to niepraktyczne ponieważ polityki rozwoju nie można prowadzić bez współdziałania społecznego;
- Brak udostępnienia opinii wszystkich uczestników procesu legislacyjnego w Internecie;
- Brak przedstawionych realistycznych alternatyw dla kontrowersyjnych propozycji poprawek w Parlamencie co uniemożliwiło przeprowadzenie obiektywnego wyboru.

Należy podkreślić, iż ustawa w większości realizuje standardy rzetelności i przedstawione uwagi mogą mieć zastosowanie do pracy nad kolejnymi projektami ustaw.

IV. Rekomendacja końcowa

Wskazaniem jest, aby rząd podjął inicjatywę ustawodawczą w trybie pilnym w zakresie rozwiązania problemu wynikającego z wadliwości przepisu art. 28 ust. 3 oraz w kooperatywny sposób włączył w tą inicjatywę posłów zgłaszających uwagi na temat niezgodności przepisów tego artykułu z Konstytucją.

Podczas bardziej fundamentalnej nowelizacji ustawy w okresie np. po 2 latach od jej uchwalenia wskazane byłoby co najmniej:

- Uzupełnienie ustawy o cele, które ma realizować;
- Określenie ogólnych kryteriów podziału środków pomiędzy beneficjentów lub zasad ustalania tych kryteriów;
- Wpisanie do ustawy terminu przedstawienia sprawozdania z jej realizacji.

V. Wykorzystane źródła:

1. Internetowy System Informacji Prawnej Sejmu RP.
2. System Informacji Internetowej Senatu RP.
3. Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
4. Informacje ze strony internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
5. Informacje ze strony internetowej Krajowej Izby Gospodarczej.
6. Informacje ze strony internetowej PKPP „Lewiatan”.
7. Informacje ze strony internetowej Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym.
8. *Kodeks rzetelnych praktyk legislacyjnych*, IBnDiPP 2006.

Analizę sporządził: dr Przemysław Kulawczuk, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym oraz Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny, pkl@post.pl, tel.: 058 661 92 52.

6. Rekomendacje

Przeprowadzone badania Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym Krajowej Izby Gospodarczej wskazały na niską jakość stanowionego prawa jako na jedną z głównych barier w rozwoju firm. Z punktu widzenia interesów przedsiębiorców istotne są również działania, które mogą ograniczyć korupcję w procesie stanowienia prawa, a także ograniczyć inflację prawa. W ocenie autorów, zarówno ograniczenie korupcji, jak i poprawa jakości aktów prawnych wymagają zasadniczych zmian w procesie legislacyjnym. Konieczne są następujące działania:

1. Prowadzenie prac legislacyjnych w oparciu o co najmniej roczny program legislacyjny, budowany według zmienionych, w stosunku do obecnego, zasad. Program legislacyjny powinien być tworzony w powiązaniu z długookresową strategią rozwoju kraju i powinien wskazywać, które cele strategiczne będą realizowane w danym okresie i przy pomocy jakich instrumentów regulacyjnych. Powinna być utrzymywana stała liczba projektów w debacie, a wprowadzenie nowych projektów powinno wymagać wycofania odpowiedniej liczby projektów zawartych w programie. Wprowadzone nowe projekty powinny zawierać szczegółowe uzasadnienie, dlaczego uznane zostały za bardziej istotne od projektów wycofywanych. Wycofanie poszczególnych projektów powinno zostać skonsultowane z partnerami społecznymi.
2. Zasadniczych zmian wymaga obecny system oceny skutków regulacji (OSR), wprowadzony w 2001 r. Należy jak najszybciej wdrożyć nowe wytyczne dotyczące oceny skutków regulacji, opracowane przez Ministerstwo Gospodarki, wraz z systemem szkoleń. System pomiaru kosztów administracyjnych, związanych z wprowadzaniem nowych regulacji powinien zawierać kwantyfikację kosztów i korzyści. Przeprowadzenie OSR wymaga analizy, jakie zmiany wywoła planowana regulacja, jakie będą koszty wprowadzenia danego rozwiązania i nie wprowadzania danej regulacji (czyli pozostawienia stanu obecnego) oraz jakie opcje wprowadzenia planowanej zmiany są możliwe. Marszałek Sejmu nie powinien przyjmować projektów ustaw, które nie są poparte rzetelną analizą.
3. Wskazane byłoby rozłączenie tworzenia założeń i szczegółowych wytycznych prawa od redagowania aktów prawnych poprzez opracowanie i wprowadzenie dokumentu o zasadach tworzenia polityki przez ministerstwa i agendy rządu. Konsultowane powinny być założenia do polityki, a nie gotowe projekty aktów prawnych, co pozwoli na znaczną oszczędność środków, przeznaczonych na tworzenie prawa i usprawni proces legislacyjny.
4. Należy wzmocnić funkcję doradztwa prawnego dla ministerstw i innych agend rządowych, którą mogłoby zapewniać na przykład Rządowe Centrum Legislacji. Centrum powinno angażować się większym stopniu w weryfikację aktów prawnych i sprawdzanie czy nowe prawo nie będzie sprzeczne z istniejącymi ustawami. Dopiero potem propozycja powinna być przekazywana do Parlamentu.
5. Redagowanie i pisanie aktów prawnych, zgodnie z przyjętymi założeniami powinno być powierzone jednej, wyspecjalizowanej komórce, zatrudniającej wyłącznie prawników, specjalnie przygotowywanych i szkolonych do wykonywania swojej pracy, skupionych w jednej komórce na wzór Biura Rady Parlamentarnej (*Parliamentary Counsel Office*), będącego częścią Kancelarii Rządu brytyjskiego. W Polsce taką jednostką mogłoby być Rządowe Centrum Legislacji. Zasoby kadrowe RCL powinny zostać wzmocnione legislatorami zatrudnionymi w poszczególnych resortach.
6. Należy rozważyć możliwość uproszczenia struktury aktu prawnego, korzystając np. z doświadczeń Szwecji, gdzie akt prawny zwykle jest podzielony na trzy rozdziały z podtytułami, artykuł nie może mieć więcej niż trzy paragrafy, a każdy paragraf powinien zawierać zamkniętą w logiczną całość argumentację. Poszczególne paragrafy powinny także być jasno powiązane z sobą pod względem logicznym i lingwistycznym. Jeżeli zachodzi potrzeba odwołania się do innego paragrafu w danym akcie prawnym, musi to być tak wyrażone, aby odbiorca miał rzetelny obraz do czego odnosi się odwołanie.
7. Akty prawne powinni tworzyć fachowcy – legislatorzy specjalnie przygotowani do wykonywania tego zawodu, najlepiej prawnicy przy współpracy ekspertów z poszczególnych dziedzin oraz lingwistów i językoznawców. Rządowe projekty ustaw powinny być

redagowane przez jeden zespół legislatorów, który także redaguje tekst ustawy po ewentualnych poprawkach.

8. Podczas pracy nad projektem rządowym ustawy powinna być wyznaczona osoba (przedstawiciel administracji) odpowiedzialna za dany projekt, która powinna w związku z tym ponosić konsekwencje za zaniedbania.
9. Niezbędne jest podniesienie rangi zawodu legislatora poprzez zapewnienie środowisku samorządu zawodowego oraz wynagrodzeń zapewniających godny status materialny, w odpowiedniej proporcji do wynagrodzenia parlamentarzystów.
10. Rekomendujemy wprowadzenie do toku nauczania studiów prawniczych praktycznej nauki języka polskiego jako elementu minimum programowego. Język polski dotychczas używany przez prawników, zwłaszcza w legislacji, jest wadliwy, niejasny i daje pole do wieloznacznej interpretacji. Obserwuje się znaczące pogorszenie umiejętności operowania językiem polskim w tekstach prawniczych w porównaniu, na przykład, do sytuacji sprzed II wojny światowej. Proponowane rozwiązanie jest szeroko stosowane na świecie, a najbliższym przykładem w tym zakresie są Niemcy.
11. Zmian wymaga obecny proces konsultacji społecznych. Podstawą konsultacji powinien być harmonogram konsultacji przygotowany w oparciu o program prac legislacyjnych. Należy określić ramy czasowe konsultacji zapewniające wystarczający czas na odpowiedź. Czas przeznaczony na konsultacje pisemne powinien obejmować co najmniej dwa tygodnie, tak aby możliwe były rzeczywiste konsultacje członków organizacji, opracowujących opinię. Przeznaczony do konsultacji tekst powinien być jasno sformułowany z zachowaniem zasad przejrzystości języka i zrozumiałości prezentowanych propozycji. Należy jasno określić, które z prezentowanych propozycji nie podlegają zmianom. Wyniki każdej konsultacji powinny być opublikowane (w formie papierowej i elektronicznej) i szeroko dostępne. Należy wskazać datę (nie dłużej niż trzy miesiące od zakończenia konsultacji) i miejsce publikacji. Dokument taki powinien zawierać informacje o tym co, w jakim zakresie i na czyj wniosek zostało zmienione w poddanych konsultacjom propozycjach.
12. Pod obrady Sejmu powinny być przyjmowane jedynie te projekty ustaw, które mają szansę na zamknięcie procedury legislacyjnej w trakcie danej kadencji Sejmu.
13. Sejm proceduje według określonych ram czasowych dla poszczególnych projektów ustaw. Poseł sprawozdawca powinien nadzorować czas rozpatrywania danej ustawy i informować Marszałka Sejmu o ewentualnym zagrożeniu nie dotrzymania ustalonych terminów.
14. Wskazane jest wprowadzenie zasady w Parlamencie i/lub komisji parlamentarnej, że każda poprawka do ustawy, zgłoszona przez posła lub senatora z ugrupowania popierającego rząd, zmieniająca politykę rządu w danym zakresie, musi uzyskać wcześniejszą zgodę rządu.
15. W Regulaminie Sejmu należy wprowadzić możliwość ogłaszania wysłuchania publicznego na wniosek kwalifikowanej mniejszości na przykład 2/5 członków komisji (np. w Niemczech przyjęto, że jest to 1/4).
16. Wprowadzenie instytucji świadka legislacyjnego oraz jego prawnej ochrony w procesie stanowienia prawa.
17. Na etapie projektu ustawy powinno się przewidywać zasady monitoringu i ewentualnej korekty ustawy, jeśli po określonym czasie nie spełni zakładanych oczekiwań.
18. W przypadku, gdy w Sejmie znajdują się dwa projekty – rządowy i poselski – dotyczące tego samego zagadnienia, pierwszeństwo będzie przyznane projektowi rządowemu.
19. Podczas prac nad projektem ustawy, członkowie komisji (lub podkomisji) powinni pracować cały czas na pierwotnym tekście projektu ustawy, a ewentualne poprawki formułować w osobnym dokumencie. Głosowania powinny się odbywać nad każdą z poprawek z osobna.
20. Lepszą jakość prawa może zapewnić pełna jawność i przejrzystość postępowań administracyjnych, procedur obowiązujących w urzędach zaangażowanych w tworzenie prawa, a także w Parlamencie. Istotna jest „odnowa moralna” administracji publicznej, wdrażanie kodeksów etycznych, szkolenia i kształcenie w zakresie postawy moralnej urzędnika państwowego oraz egzekwowanie wymagań w tym zakresie, a zatem ponoszenie odpowiedzialności za nieetyczne zachowania.

21. Wskazane byłoby przyjęcie przez rząd *Kodeksu rzetelnych praktyk legislacyjnych* jako ogólnej rekomendacji w zakresie tworzenia szczegółowych praktyk legislacyjnych w administracji rządowej.

Załącznik

Brytyjska struktura oceny wpływu regulacji (*Regulatory Impact Assessment template*)¹⁰⁷

Części od 1 do 8 (powinny być wypełnione w przypadku dokonywania oceny wstępnej, częściowej i pełnej).

1. Tytuł proponowanej regulacji (oraz wszystkich aktów prawnych powiązanych).
2. Cel i efekty, które będą osiągnięte
 - Cel i intencje ustawodawcy oraz przedział czasowy;
 - Tło, naświetlenie problemu;
 - Uzasadnienie interwencji rządu.
3. Konsultacje
 - W ramach rządu;
 - Konsultacje społeczne.
4. Opcje.
5. Koszty i korzyści
 - Sektory i grupy, na które regulacja będzie wpływać;
 - Korzyści;
 - Koszty.
6. Test wpływu na małe firmy.
7. Ocena konkurencyjności.
8. Stosowanie regulacji, sankcje i monitoring.

Części od 9 do 12 (powinny być wypełnione po przeprowadzeniu konsultacji i włączone do dokumentu zawierającego pełną ocenę wpływu regulacji).

9. Plan wprowadzenia rekomendowanej regulacji.
10. Przegląd po wdrożeniu rekomendowanej regulacji.
11. Streszczenie i rekomendacje.

Tabela podsumowania kosztów i korzyści

Opcja	Całkowite korzyści w ciągu roku: ekonomiczne, dla środowiska naturalnego, socjalne.	Całkowite koszty w ciągu roku: - ekonomiczne, dla środowiska naturalnego, socjalne; - polityczne i administracyjne.
1		
2		
3		
4		

12. Oświadczenie właściwego ministra i publikacja

Przeczytałem/am ocenę wpływu regulacji i jestem usatysfakcjonowany, że korzyści usprawiedliwiają koszty.

Podpisano:

Data:

Imię i nazwisko ministra, tytuł, ministerstwo:

Punkt kontaktowy do nadsyłania zapytań i komentarzy: nazwisko, adres, numery telefonów i adres e-mail.

¹⁰⁷ Szczegółowe instrukcje, jak dokonywać oceny wpływu regulacji są dostępne na stronie Kancelarii Rządu: http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/title_of_proposal.asp.

Bibliografia

Publikacje zwarte

- Allan P., *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, Londyn 1989.
- Badanie warunków dla funkcjonowania firm*, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Bącał A., *Trafność decyzji organów podatkowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, referat: konferencja naukowa: Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2006.
- Bąk M., Kulawczuk P., red., *Kultura polityczna polskiej demokracji*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, wrzesień 1998.
- Bąk M., Kulawczuk P., Szcześniak A. (1999), *Wzmocnienie organizacji przedsiębiorców w Polsce*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 1999.
- Biuletyn „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2004”.
- Committees Practical Guide*. House of Commons Canada, March 2006.
- Consultation with Stakeholders in the Shaping of National and Regional Policies Affecting Small Business*, European Commission 2005.
- Dail Eireann Standing Orders*.
- Department of the Taoiseach – Cabinet handbook*, 1998.
- Dominiak P., (2005) *Sektor MSP we współczesnej gospodarce*, WN PWN, Warszawa 2005.
- European Court of Human Right, Survey of activities 2005 (2000, 2001, 2002, 2003, 2004)*, Information document issued by the Register? of the European Court of Human Rights.
- Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw i jej wdrażanie w Polsce w 2003 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
- Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw*, (2000) Komisja Europejska.
- Gdulewicz E., Kręcisz W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., *Ustroje państw współczesnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.
- Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Ernst & Young S.A., Warszawa 2005.
- Guide for witness appearing before Senate Committees*, Senate of Canada.
- Johnson C.W., *How Our Laws Are Made*, US. Government Printing Office, Washington 2003, s. 11.
- Kapica J., głos w dyskusji, konferencja naukowa: Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Warszawa 2006.
- Kosikowski C., *Uwagi na temat nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, referat, konferencja naukowa „Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów”, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2006.
- Legislative Instruments Act 2005*, Act No. 139 of 2003 as amended, compilation prepared on January 2005, Office of Legislative Drafting and Publishing, Attorney-General’s Department, Canberra.
- Luboińska-Rutkiewicz A., głos w dyskusji, Konferencja „Legislacja w praktyce”, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
- Łukasz D., *Etyka parlamentarna*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1997.
- Making a Law. Parliament Explained 4*, UK Parliament, 2002.
- Mastalski R., *O konieczności przeprowadzenia reformy systemu podatkowego*, referat, konferencja naukowa „Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów”, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2006.
- Paperwork Reduction Act of 1995*, Public Law 104-13, 104th Congress, May 22, 1995.
- Principles of Good Regulation*, Better Regulation Task Force, London 2003.
- Programming of Government Bills. Factsheet P10. Procedure Series*, House of Commons Information Office, 2004.
- Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities*, Ministry of Justice, Stockholm, December 2004.
- Public Petitions*, Factsheet P7, Procedure Series, House of Commons, January 2005.
- Rules of Procedure of the German Bundestag*, 2006.
- Serocka E., Wystąpienie senator Ewy Serockiej podczas posiedzenia Senatu 7 lipca 2004 roku.
- Streamlining and facilitation for Trade and Industry. The Government Plan for Simplifying Norway. Status Report 2004*. Ministry of Trade and Industry, Norway 2005.
- Sweden In Brief / A Political Society* – informacja z internetu: *Sweden In Brief / A Political Society*, www.sweden.se, 23.10.2002.
- Sztuka lobbingu w Polsce*, USAID/GEMINI, Warszawa 1995.

The Code of Conduct together with the Guide to the Rules relating to the conduct of Members, House of Commons, 21.07.2005.

The Swedish Approach to Public Access to Documents, FACTSHEET, Ministry of Justice, Sweden, Ju 00.14e, November 2000. – na podst.: http://www.samhallsguiden.riksdagen.se/index_en.asp oraz *The Swedish Approach to Public Access to Documents*, FACTSHEET, Ministry of Justice, Sweden, Ju 00.14e, November 2000 (dokument jest dostępny na str.:

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/62/87/5626168f.pdf>),

The Swedish Government Promotes Clear Drafting, Information material, Ministry of Justice, 16 May 2005.

Materiał jest dostępny na str.: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/04/45/22/565a782b.pdf> .

The Swedish Government Promotes Clear Drafting, Information material, Ministry of Justice, 16 May 2005.

Materiał jest dostępny na str.: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/04/45/22/565a782b.pdf> .

The Swedish Government Promotes Clear Drafting, Information material, Ministry of Justice, 16 May 2005. – informacja z internetu: *The Swedish Government Promotes Clear Drafting*, Information material, Ministry of Justice, 16 May 2005. Materiał jest dostępny na str.:

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/04/45/22/565a782b.pdf> .

The Swedish System of Government, Swedish Institute, March 2005 - informacja z Internetu: *The Swedish System of Government*, Swedish Institute, March 2005.

Transparency International Indeks Percepcji Korupcji 2005 – ze strony:

<http://www.transparency.pl/www/pliki/CPI%202005%20informacja%2018.10.2005.doc>.

Waltoś S., Uniwersytet Jagielloński, *Siedem refleksji na tle praktyki legislacji*, referat, konferencja „Legislacja w praktyce”, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

Wronkowska S., referat: *Na czym polega dobra legislacja?*, Konferencja „Legislacja w praktyce”, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

Wystąpienia RPO do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 07.11.2000, 03.07.2002, 27.08.2002 r., RPO-349626-III/00.

Wystąpienia RPO do Prezesa ZUS z 23.01.2004 r., RPO-405031-III/02.

Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z 14.10.2004 r., RPO/475144/04/I.

Wystąpienie RPO do Wiceprezesa RM – Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 07.12.2004 r., RPO/488355/04/VIII.

Zoll A., Tezy wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, podsumowującego jego pięcioletnią kadencję, na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP.

Zoll A: *Czy Polska jest państwem prawnym?* - wystąpienie A. Zolla, Rzecznika Praw Obywatelskich, wygłoszone w trakcie debaty u Prezydenta RP - 15 stycznia 2004 r.

Źródła internetowe

<http://www.attorneygeneral.ie./pco>

http://www.brc.gov.uk/downloads/pdf/implementation_licencing_act.pdf.

http://www.bundestag.de/hhtdocs_e?legislat/10hearings z 13 lipca 2006

http://www.bundestag.de/hhtdocs_e?legislat/10hearings z 13 lipca 2006

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/overview/index.asp>

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/title_of_proposal.asp

<http://www.communicationsact.gov.uk>.

<http://www.kig.pl/integracja>

<http://www.lawreform.ie/>

<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-E/pub-/witness-e.htm> z 13 lipca 2006 roku.

<http://www.parliament.uk> oraz http://www.historylearningsite.co.uk/pressure_groups.htm.

<http://www.parliament.uk/documents/upload/p07.pdf>.

http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/publicpetitions.cfm

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code.pdf>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/810/81002.htm>

<http://www.regeringen.se/klarsprak>.

http://www.sverige.se/sverige/templates/topic_____9959.aspx.

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/62/87/5626168f.pdf>

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/68/28/b8e73d81.pdf>

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/575/a/18479;jsessionid=avx4syeGeFra>

<http://www.sweden.se>, 23.10.2002

http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/english/factsheets/SI/SI_FS55y_Swedish_system_of_government/FS55y_Lowres.pdf.

<http://www.transparency.pl/www/pliki/CPI%202005%20informacja%2018.10.2005.doc>