

Uniwersytet Warszawski
Wydział Zarządzania

mgr Marek Goliszewski

**WPŁYW SPOSOBU ORGANIZACJI DIALOGU SPOŁECZNEGO
NA EFEKTY GOSPODARCZE**

**Praca doktorska
na kierunku Zarządzanie**

**Praca wykonana pod kierunkiem
Prof. dr hab. Andrzeja Zawiślaka
Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski
Katedra Systemów Zarządzania**

Warszawa, marzec 2014

Oświadczenie kierującego pracą

Oświadczam, że niniejsza praca została przygotowana pod moim kierunkiem i stwierdzam, że spełnia ona warunki do przedstawienia jej w postępowaniu o nadanie stopnia doktora.

Data

24 marca 2014 r.

Podpis kierującego pracą

Oświadczenie autora pracy

Świadom odpowiedzialności prawnej oświadczam, że niniejsza praca dyplomowa została napisana przeze mnie samodzielnie i nie zawiera treści uzyskanych w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Oświadczam również, że przedstawiona praca nie była wcześniej przedmiotem procedur związanych z uzyskaniem tytułu zawodowego w wyższej uczelni.

Oświadczam ponadto, że niniejsza wersja pracy jest identyczna z załączoną wersją elektroniczną.

Data

24 marca 2014 r.

Podpis autora pracy

Zgoda autora pracy

Wyrażam zgodę na udostępnianie mojej rozprawy doktorskiej dla celów naukowo – badawczych.

Data

24 marca 2014 r.

Podpis autora pracy

Streszczenie

Celem pracy jest przedstawienie materiału dowodowego dla uzasadnienia tezy głoszącej korelację efektywności gospodarki ze stopniem partycypacji obywateli w procesie tworzenia prawno-organizacyjnych warunków określających otoczenie działania przedsiębiorstw.

Praca została podzielona na części: „Jak jest?” i „Jak być powinno?”. *Rozdział I* opisuje instrumenty współzrządzenia państwem: Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych, instytucje m.in: referendum, petycji, lobbingu, konsultacji społecznych i telewizji publicznej. W *Rozdziale II* opisuję bariery i dysfunkcje w skutecznej partycypacji obywateli w rządzeniu państwem. *Rozdział III* wskazuje wymierne skutki zaniechań, barier i dysfunkcji, podkreślając w szczególności negatywne zjawisko „time-lagu”. W *Rozdziale IV* zawieram rekomendacje organizacyjno-prawne dla polepszenia partycypacji obywateli w systemie stanowienia regulacji przez władze państwowe. *Zakończenie* pracy kreśli odpowiedź na pytanie, jak przekonać rządzących i rządzonych do korzystania z istniejących i nowych form współdecydowania o państwie.

Słowa kluczowe

Spółeczeństwo obywatelskie, dysfunkcje organizacyjne, time-lag, paraliż decyzyjny, informacje zwrotne, partycypacja obywatelska, efektywność dialogu społecznego, inercja struktur formalnych, „tyrania status quo” (zapożyczenie od Milтона Friedmana)

Dziedzina pracy (kody wg programu Socrates-Erasmus)

040000 Biznes i zarządzanie

Tytuł pracy w języku angielskim

"The impact of the method of organisation of social dialogue on economic performance"

SPIS TREŚCI

Wstęp

Nihil novi nisi commune consensu str. 5

Rozdział I

Podstawy dialogu społecznego w procesie współstanowienia prawa
przez obywateli str. 18

Rozdział II

Bariery i dysfunkcje w skutecznej partycypacji obywateli w
rządzeniu państwem str. 31

Rozdział III

Skutki: *time lag* str. 42

Rozdział IV

Rekomendacje str. 51

Zakończenie

str. 101

Załączniki

str. 106

Bibliografia

str. 185

WSTĘP

*Nihil novi nisi commune consensu!*¹

Dzisiejszy stan gospodarki sprawia, że wyraźnie pogłębia się rozdzier między aspiracjami obywateli w kwestii materialno-kulturowych warunków życia a zdolnościami systemu gospodarczego do zaspokojenia tychże aspiracji.

Stąd pojawiają się dziś w Polsce fundamentalne pytania: jak powinien być ukształtowany system świadomego oddziaływania rozmaitych ogniw aparatu polityczno-administracyjnego, aby gospodarka z maksymalnym pożytkiem dla społeczeństwa realizowała swoje cele; jak wykorzystać istniejące dziś możliwości instytucjonalno-organizacyjno-prawne bądź jak je zmodyfikować, aby nie pogłębiał się syndrom cech właściwych dla procesów prowadzących w kierunku kryzysu, by nie powiedzieć upadku.

Co zrobić, aby lawinowo narastający proces kompleksyfikacji działań ludzkich nie obniżył poziomu wydajności systemu gospodarczego do wielkości krytycznej?

Próba znalezienia odpowiedzi na powyższe pytania jest ta praca. Konkretnie: przedstawiona tu dysertacja stawia sobie za cel zaproponowanie i uzasadnienie modelu najważniejszych rozwiązań organizacyjno-prawnych w procesie regulacji gospodarczej na styku władza państwowa – obywatele (biznes).

Zabieg ten będzie prowadzony niejako dwutorowo: postaram się zrelacjonować, *jak jest* w obszarze interesujących przedmiotowo rozwiązań, a następnie zaprezentować własne koncepcje, *jak być powinno*. Sugerując rozwiązania, będę starał się nadać im taki kształt, aby w naszym systemie gospodarki zaimplementować te „przeciwciąła”, które wyhamują zarysowujący się

¹„Nic nowego bez zgody ogółu” – Konstytucja Sejmowa (Radomska), 1505 rok.

obecnie trend w kierunku marazmu i nieefektywności. Taki trend prowadzi nieuchronnie do finału o negatywnych konsekwencjach. Istnieją historyczne, tj. empirycznie potwierdzone, swoiste wzorce anatomii upadku. Upadku organizacji społecznych na różnym poziomie hierarchii politycznej: od przedsiębiorstwa do imperium. Istnieje syndrom cech, sygnalizujących, iż dany system zagrożony jest destabilizacją grożącą mu upadkiem². W każdym historycznie zbadanym przypadku takie zagrożenie było nieodmiennie sygnalizowane przez ujawnienie się zjawisk, z których najważniejsze to:

- Zakłócenia w bieżącym funkcjonowaniu systemu, będące coraz częściej zaskoczeniem dla sterujących nim organów. Oznacza to, że system nie potrafi stworzyć odpowiednich zdolności przewidywania w na tyle długim horyzoncie czasowym, aby była możliwa adekwatna reakcja na te zakłócenia.
- Rozpoznanie aktualnej sytuacji jest niepełne bądź błędne, co z reguły prowadzi do nietrafnego ustawienia priorytetów realizowanych w danym momencie celów, niewłaściwej hierarchii stopnia ważności bądź pilności podejmowanych zadań, błędnej alokacji zasobów, błędów w polityce kadrowej itp.
- Na stanowiskach kierowniczych systemu, ale i w społeczeństwie panuje permanentny brak woli do przeprowadzenia reform i podjęcia konkretnych decyzji, chociaż istnieje powszechna świadomość, że są one niezbędne, a ich odwlekanie w czasie tylko pogarsza sprawę.
- Rozwiązania wprowadzone do systemu, mające doprowadzić do likwidacji trapiących go niedomagań, okazują się całkowicie błędne bądź mało skuteczne, co w efekcie jeszcze pogarsza istniejący stan rzeczy i prowadzi do marnotrawstwa środków wydatkowanych na pseudoreformy.

Należy więc jeszcze raz podkreślić, że przedstawiony powyżej syndrom cech charakteryzujący system dryfujący w kierunku pogłębiającej się nieefektywności można odnaleźć we wszystkich organizacjach społecznych i w różnych epokach historycznych. To znaczy wszędzie tam, gdzie istniejące systemy gospodarczo-polityczne zakończyły swoje istnienie w dramatycznych okolicznościach.

Przypomnijmy: brak przewidzenia nadciągających zagrożeń, błędna diagnoza stanów patologicznych, paraliż decyzyjny w podejmowaniu działań mogących wyhamować nadciągającą katastrofę, wreszcie nieodpowiadające skali problemu

²Można by tu wspomnieć: J. Diamand, *Upadek*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009 r.

działania naprawcze – to fakty, które można odnaleźć zarówno w opisie dramatu polskiej państwowości czasów przedrozbiorowych, jak również w opisie tego, co się działo w niesławnej pamięci Enron Corporation w latach poprzedzających ostateczne bankructwo tej firmy. Dlatego dzisiaj, kiedy mamy pełną świadomość, że organizacje społeczne, podobnie jak istoty ludzkie, są śmiertelne – należy zdecydowanie wnikliwiej przyjrzeć się kwestiom związanym z procesami regulacji ich funkcjonowania.

Wymieniony syndrom powtarzających się postaw wobec sytuacji wymagających działania we wszystkich przypadkach jest w dużej mierze pochodną osobowościowych, a więc ludzkich właściwości uczestników organizacji. Niezdolność, nietrafność, niechęć, omylność... są to kategorie opisujące psychoosobowościowe wyznaczniki zachowań uczestników organizacji. Kategorie te mają w pewnej mierze charakter subiektywny. Okazuje się jednak, że istnieje jeszcze jedno, tym razem całkowicie obiektywne zjawisko, zachodzące nieodmiennie w każdej organizacji społecznej: zjawisko nieodłączne każdej działalności, w której jest wydatkowana energia dla uzyskania założonego celu. Zjawisko tak obiektywne, jak obiektywny jest proces starzenia się każdego żyjącego organizmu. Tym zjawiskiem jest obecny w każdej organizacji stały proces narastania stopnia złożoności prowadzonych tam działań i stały proces pogarszania się efektywności tych działań.

Socjalizm się nie udał, kapitalizm choruje – co dalej? – to pytanie nabiera szczególnej wymowy. Były sekretarz Departamentu Obrony USA Donald Rumsfeld stwierdził, że największe trudności w tzw. zarządzaniu kryzysowym nie biorą się stąd, że nie wiemy czegoś, co jest nam potrzebne w procesie podejmowania decyzji. W takich bowiem okolicznościach już przynajmniej jedna rzecz jest niewątpliwa: wiemy, czego szukać! A więc mobilizujemy niezbędne środki, aby to znaleźć, czyli dowiedzieć się tego, co chcemy wiedzieć... i w końcu to osiągamy! Natomiast sytuacja staje się krytyczna, kiedy nie wiemy, czego nie wiemy, a powinniśmy to wiedzieć. Wtedy okazać się może, że podejmujemy działania nieuwzględniające istotnych zmiennych i zależności kształtujących interesujące nas zjawisko. Co oczywiście prowadzi do skutków odległych od tego, czego oczekujemy. Właśnie w rezultacie tego stanu rzeczy jest bezsprzecznym faktem, że dwa newralgiczne dla istnienia gatunku ludzkiego systemy, tj. system gospodarczy

oraz system władzy, funkcjonują dzisiaj źle! Polska jest tego przykładem, mimo sukcesów ostatniego dwudziestolecia.

Wystarczy rozejrzeć się wokół i zacytować staropolskiego klasyka: „*Koń, jaki jest, każdy widzi!*”. Patologie w zarządzaniu i gospodarowaniu dają o sobie znać wystarczająco wyraziście. Zasadniczy niepokój budzi, że nie bardzo wiadomo, czy wspomniane patologie są następstwem tzw. kryzysów systemowych, czy jest to kryzys systemu. Kryzysy systemowe są, jak wiadomo, nieodłączną przypadłością działania wszelkiej złożonej całości. A taką całością jest z definicji każdy system (ex. organizm, maszyna, instytucja). Kryzysy systemowe wynikają z prostej zasady, iż wszystko, co działa, po pewnym czasie zaczyna niedomagać i wymaga renowacji bądź korekty. Problemy się nie starzeją – starzeją się rozwiązania! Obiektywne prawa natury są takie, że wszelka organizacja ulega z czasem dezorganizacji. Oczywiście można temu przeciwdziałać. Ale to zawsze wymaga wysiłku zarówno w obszarze intelektu, jak też wydatkowanej energii. Niemniej jednak problemy, z jakimi mamy do czynienia, są rozwiązywalne!

Znacznie poważniej wygląda sytuacja, kiedy mamy do czynienia z kryzysem systemu. Wtedy bowiem źródłem problemów nie są odcinkowe, w gruncie rzeczy naprawialne niedomagania. W przypadku kryzysu systemu problemy są nienaprawialne: biorą się stąd, że podstawowa zasada, na mocy, której dany system działa, stała się w nowych warunkach całkowicie błędna, a więc dysfunkcyjna.

Jeżeli dzisiejsze problemy, z jakimi zmagają się nasza cywilizacja, a więc i nasz kraj, są następstwem kryzysu systemu (jakim przecież jest ta cywilizacja!), to oznacza, że istnieją alternatywy zarówno dla gospodarki rynkowej, jak i dla demokracji parlamentarnej. Dzisiaj wydaje się to jednak niewyobrażalne; szczególnie, jeżeli przypomnieć efekty działania tych systemów władzy i gospodarki, które historycznie były „testowane”, jako alternatywne i które ludzkość ma już na szczęście poza sobą. W związku z powyższym – wprawdzie obwieszczony przez Fukuyamę³ „koniec historii” okazał się równie prawdziwy, jak zapowiadany w kalendarzu Majów koniec świata – trafna jest jego ocena, z której wynika na dzisiaj praktyczna bezalternatywność gospodarki rynkowej i demokracji parlamentarnej.

³ Fukuyama F., *Koniec historii*, Znak 2009 r.

Ale kryzys ekonomiczno-finansowy wywołuje na świecie głębsze refleksje: jaki ma mieć kształt współczesny kapitalizm?; jak powinna wyglądać równowaga między państwem a rynkiem?; między jednostką a wspólnotą?; lokalnością i globalizacją?; uniwersalizmem a odmiennością kultur⁴? Z pewnością czeka nas zmiana sposobu życia, dróg rozwoju i zasad dokonywania wyboru. Dylematy są ważne, bowiem demokracja i rynek są z reguły przeciwstawne. Rynek (kapitalizm) generuje nierówności, demokracja przyznaje równość⁵. Nie można kierować przedsiębiorstwem, stosując demokratyczne głosowanie w zarządzie, tak jak nie można uprawiać demokracji metodami stosowanymi przez zarząd firmy. Dychotomii jest więcej: działania ekonomiczno-finansowe są prowadzone globalnie, a rządy (na ogół) działają lokalnie; rysuje się coraz wyraźniejszy np. konflikt między osobą–pracownikiem a osobą–konsumentem.

Stąd, jeżeli stwierdzamy, że systemy funkcjonują źle, to na porządku dziennym staje nie problem, na jakie je wymienić, ale jak je naprawić. Aby w tym dziele naprawy osiągnąć sukces, warunkiem podstawowym jest prawidłowa diagnoza dotycząca fundamentalnych przyczyn tego, co uznajemy za patologie. Nie jest to sprawa błaha. Jak daleko nawet newralgiczne dla funkcjonowania społeczeństwa procesy wyrwały się obecnie spod kontroli ośrodków decyzyjnych reprezentujących interesy ogólnospołeczne, niech świadczy stwierdzenie wybitnego francuskiego socjologa Alaina Touraine'a. On to właśnie, oceniając ogólny stan rzeczy, w jakim znalazła się współczesna cywilizacja, stwierdził – ni mniej, ni więcej – że, *„bardzo trudno jest dzisiaj powiedzieć, czy nadal istnieją systemy instytucjonalne mogące kontrolować konflikty społeczne oraz zdolność inwestowania danego społeczeństwa... ryzyko zniszczenia świata przez poszukiwanie zysku za wszelką cenę jest czymś więcej niż tylko symptomem obecnego kryzysu”*⁶.

Ten sam Touraine w tym samym dziele sygnalizuje pewne przesłanki, które pozwolą na ukierunkowanie poszukiwań źródeł trapiących nas problemów. Stwierdza jednoznacznie: *„W społeczeństwie przemysłowym w samym sercu życia społecznego zawsze znajdował się proces przetwarzania zasobów materialnych, z*

⁴Kryzys. Przewodnik krytyki politycznej. Przyczyna, analizy, prognozy., Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2009 r.

⁵Szerzej na ten temat patrz: Przetworski A., *Democracy and Market*, Cambridge Press 2002 r.

⁶Alain Touraine, *Po kryzysie*, Oficyna Naukowa 2013 r.

kolei sposób ich rozdziału generował główne starcia i konflikty. Współczesne społeczeństwo postindustrialne jawi się nam przede wszystkim, jako społeczeństwo komunikacji...”⁷.

Otóż okazuje się, że właśnie w takim społeczeństwie to już nie „proces przetwarzania zasobów materialnych” jest głównym źródłem konfliktu w procesie społecznej redystrybucji. To w obszarze infrastruktury komunikacyjnej, czyli w formalnoprawnych informacyjnych wyznacznikach decyzji zapadających na rozmaitych szczeblach społecznej struktury, znajdują się generatory kryzysów i patologii. Zakodowane są one w konkretnych regułach i przepisach, które stanowią potem swoisty społeczny DNA wygenerowany nie tylko następstwem racjonalnych analiz, ale także przez interesy (ex. kupowanie ustaw) bądź błąd (biurokratyczna bezmyślność).

Jeżeli więc przyjrzeć się bliżej wszystkim zawirowaniom społeczno-gospodarczym, zawsze się okaże, że w naszych czasach przyczyną sprawczą, swoistym detonatorem negatywnych wydarzeń jest w każdym przypadku konkretne postanowienie władzy wbudowane w formalnoprawną strukturę regulującą zachowania obywateli.

Najgroźniejsze i najbardziej społecznie dokuczliwe problemy współczesnej cywilizacji nie biorą się z błędów popełnianych (a przecież zdarzają się często!) przez inżynierów, konstruktorów czy architektów. Te najbardziej dokuczliwe w skutkach błędy są zawsze „zasługą” tych, którzy ustanawiają reguły formalnoprawne, mające „optymalizować” to, co obecnie dzieje się w obszarze spraw interesujących obywatela.

W tej kwestii można nawet pokusić się o uogólnienie. Otóż wygląda na to, że w rozwoju społecznym można odnotować swojego rodzaju dualizm, jeśli idzie o wyjaśnienia przyczynowo-skutkowe tego, czego doświadczamy w różnej perspektywie czasowej. To znaczy można wykazać, że w historii człowieka przyczyną sprawczą przemian cywilizacyjno-kulturowych są zrodzone w konkretnych warunkach historycznych wielkie idee.

Te idee – niestanowione przez nakaz administracyjny – mają konsekwencje dające o sobie znać w rozległej perspektywie czasowej. Odnoszą się one do procesów społecznych w skali globalnej. Weźmy chociażby ideę wolnego rynku

⁷ Op.cit.

autorstwa Adama Smitha czy ideę praw człowieka upowszechnioną przez myślicieli europejskiego oświecenia. Właśnie te idee przesądziły po wiekach o ukształtowaniu się współczesnych systemów władzy i gospodarki⁸.

Natomiast bieżące regulacyjne postanowienia władzy mają z reguły skutki natychmiastowe. Skutki te są mierzalne, a przede wszystkim zawsze odczuwalne przez obywateli w ich codziennym życiu. Te skutki – należy to podkreślić – mogą zdecydowanie różnić się w „jakościowym odbiorze” przez konkretnych aktorów rozmaitych ról społecznych. Co oznacza, że pewne grupy społeczne mogą być beneficjentami nowo wprowadzanych ustaleń formalnoprawnych; inne z kolei mogą ponosić ich – dolegliwe często – koszty. Dobrym przykładem jest decyzja Kongresu USA, zezwalająca bankom komercyjnym prowadzenie działalności spekulacyjnej powierzonymi im przez klientów oszczędnościami.

Skutki tej regulacji (wprowadzonej przez Kongres dzięki senatorowi P. Grammowi) zaowocowały bardzo szybko. Dla finansjery i elity bankowości owoce te były nad wyraz smakowite i soczyste. Wyraziło się to m.in. w tym, że firmy sektora finansowego osiągają ponad 40% dochodów wszystkich przedsiębiorstw notowanych na giełdzie; wynagrodzenie zaś 25 najlepiej zarabiających menedżerów funduszy hedgingowych było wyższe od łącznych pensji pracowników wszystkich firm wymienionych w sławnym indeksie S&P 500!

Natomiast dla przeciętnego obywatela sukcesy finansjery miały wyjątkowo gorzki smak. Bo były one, bowiem swoistym preludium do wszystkich plag, jakie przyniosła społeczeństwu amerykańskiemu przeciągająca się w czasie recesja. Recesja spowodowana w dużej mierze (tak twierdzą m.in. nobliści P. Krugman i J. Stiglitz) właśnie następstwami tej tak korzystnej dla Wall Street ustawy Gramma. Jej mierzalne skutki to osobiste dramaty właścicieli domów, których miliony zostały w USA przejęte przez banki z powodu niespłaconych kredytów.

Te skutki to również zawirowania światowego systemu finansowego, spowodowane toksycznymi aktywami wygenerowanymi właśnie przez Wall Street.

Warto pamiętać, że często zdarza się, iż skutki konkretnego zdarzenia (najczęściej jest nim określona decyzja administracyjna) wzmacniają coś, co można by nazwać negatywną synergią związaną z jednoczesnym współwystępowaniem

⁸ Patrz: Polanyi K., *Wielka Transformacja*, PWN 2010 r.

innego zdarzenia. W przypadku kryzysu hipotecznego *sub prime* zdarzeniem takim była uprzednia dyrektywa rządowa nakazująca bankom promowanie budownictwa jednorodzinnego wśród ubogich warstw społeczeństwa amerykańskiego. Zobowiązywała ona banki do złagodzenia wymagań związanych z otrzymaniem kredytu. Ta dyrektywa, sformułowana na podstawie decyzji Kongresu w ustawie nazwanej Community Re-investment Act, skojarzona z ustawą Gramma, stworzyła wyjątkowo sprzyjające warunki dla spekulacyjnych szaleństw realizowanych w majestacie prawa na rynku kredytów mieszkaniowych w latach 2003-2007 w USA.

Negatywne skutki wprowadzanych przez władzę postanowień mogą się również ujawniać, gdy postanowienia te dotyczą nie tylko gospodarczych aspektów funkcjonowania społeczeństwa⁹. Dobrym przykładem mogą być negatywne skutki, jakie wywołało wprowadzenie w roku 1919 do amerykańskiej konstytucji słynnej osiemnastej poprawki, zakazującej produkcji, sprzedaży i spożywania alkoholu. Skutki tej decyzji, uzasadnianej niesłychanie „racjonalnymi” i moralnie przekonywującymi przesłankami, są dzisiaj określane, jako porównywalne z otwarciem puszk Pandory. Okazało się bowiem poniewczasie, że to właśnie ustawa prohibicyjna wynikająca z osiemnastej poprawki doprowadziła do powstania zorganizowanej przestępczości, skorumpowania aparatu państwowego, setek zabitych w wyniku porachunków gangsterskich i walk z policją oraz faktycznego zwiększenia spożycia alkoholu (picie stało się trendy!).

Historia odnotowuje jeszcze dramatyczniejsze przykłady następstw pozornie racjonalnych postanowień administracyjnych. Dobrą ilustracją tego faktu mogą być decyzje Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Światowego, wymuszające w czasie kryzysu lat osiemdziesiątych ostre ograniczenia na szkolnictwo podstawowe w krajach Azji Południowo-Wschodniej (Pakistan i Indonezja). Kraje te, uzależnione od pomocy wspomnianych instytucji, musiały oczywiście respektować ich postanowienia. Dlatego redukcja wydatków na szkolnictwo podstawowe miała charakter rzeczywiście drastyczny. Ale okazało się, że dzieci nie zostały pozbawione szkół i nauczycieli. Funkcje państwowego (laickiego) szkolnictwa sprawnie przejęły bowiem *madrasy*, tj. szkoły prowadzone przez fundamentalistów islamskich. Szkoły te okazały się z czasem wylęgarnią

⁹ Szerzej patrz: March J., Olsen J., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Scholar 2005 r.

fanatyków i kadrą przywódczą dla organizacji talibów. Można więc z dużym prawdopodobieństwem założyć, że oszczędności, jakie poczynił Międzynarodowy Fundusz Walutowy na wydatkach budżetowych w biednych krajach muzułmańskich, zostały z nadwyżką skompensowane przez koszty, jakie poniosła światowa społeczność w wyniku zamachów dokonywanych przez wychowanków wspomnianych *madrasów*.

Sygnalizowane powyżej przykłady zdecydowanie negatywnych, acz nieoczekiwanych skutków legislacyjnej działalności władzy bądź administracyjnych postanowień znaczących społecznie instytucji (np. wspomniany Międzynarodowy Fundusz Walutowy) nie oznaczają, że tak dzieje się zawsze. Twierdzić, że każda formalnoprawna regulacja administracyjna rodzi katastrofę byłoby nonsensem! Są bowiem równie liczne przykłady, świadczące dobitnie o tym, że postanowienia władzy, wyrażane w postaci odpowiednich ustaw, mogą przynieść skutki jednoznacznie pozytywne¹⁰. Doskonałym przykładem nad wyraz pozytywnych następstw ustawodawczej działalności władz państwowych może być Akt Nawigacyjny, przyjęty w 1651 roku przez parlament Olivera Cromwella, dotyczący prawa morskiego. Akt ten miał w intencji ustawodawcy uchronić Anglię i jej kolonie przed konkurencją innych państw. Zezwalał on na dowóz towarów do Anglii jedynie na statkach pod banderą angielską lub banderą kraju, z którego pochodzi towar. Oprócz tego prawo transportu towarów do Anglii z krajów pozaeuropejskich zostało udzielone jedynie statkom angielskim. Akt ten w gruncie rzeczy ustanowił monopol floty angielskiej, co stworzyło warunki szybkiej jej rozbudowy, a następnie pozwoliło na zdobycie przez Anglię przodującej pozycji w obsłudze handlu międzynarodowego. Jednocześnie Akt Nawigacyjny z 1651 r. przyznawał angielską przynależność państwową statkom, które zostały zbudowane w Anglii przez angielskich budowniczych, stanowiły własność Anglików oraz były obsadzone i dowodzone przez Anglików. To zapewniło permanentne zamówienia angielskiemu przemysłowi stoczniewemu od armatorów ze wszystkich krajów świata. Podobnie kształtował się permanentny boom na usługi angielskich fachowców w zakresie transportu morskiego.

Znacznie bliższym naszym czasom przykładem zdecydowanie pozytywnego wpływu ustawodawstwa na generowanie zjawisk społeczno-ekonomicznych jest

¹⁰ Morgenson G., *Krótką historia kapitalizmu*, Explanator, Poznań 2010 r.

ustawa amerykańskiego Kongresu z roku 1944 (tzw. GI Bill of Rights – Servicemen’s Readjustment Act 1944), zapewniająca weteranom wojennym bezpłatne studia. Ustawa ta była wyrazem wdzięczności społeczeństwa wobec swoich *boys* walczących z faszyzmem na frontach Europy i Pacyfiku. Zapewniała ona powracającym z frontu żołnierzom prawo do bezpłatnego studiowania na wybranym przez siebie kierunku. Wyasygnowano na ten cel około 3 mld dolarów – sumę na owe czasy olbrzymią. Niektórzy kongresmeni, bardziej *financial oriented*, podnosili nawet wątpliwości, gdyż decyzji tej nie towarzyszyły żadne kalkulacje. Była spowodowana po prostu emocjonalnym odruchem. Okazało się jednak – o dziwo! – że ta decyzja była najbardziej efektywna ekonomicznie spośród wszystkich rozwiązań gospodarczych, jakie władze amerykańskie wprowadziły w historii. Z samych tylko podatków, które zapłacili później ci stypendyści, pracując na stanowiskach wymagających wyższego wykształcenia (a więc wysoko płatnych), amerykański fiskus w ciągu 5 lat uzyskał około 11 mld dolarów.

Przedstawione powyżej fakty wskazują na pewną prawidłowość, która, aczkolwiek istniała zawsze, współcześnie zdaje się nabierać szczególnego znaczenia. Polega ona na tym, że w systemach społeczno-gospodarczych generatorem istotnych zmian mogą być nie tylko wydarzenia o charakterze materialno-energetycznym (wyczerpanie się bądź pozyskanie określonych zasobów, konkretny wynalazek, klęska żywiołowa itd., itp.), ale także natychmiastowe bądź dalekosiężne skutki przyjętych przez władze rozwiązań formalnoprawnych danego problemu.

Kwestia efektywności rozwiązań regulacyjnych (również w kontekście nieoczekiwanych skutków, jakie one przynoszą) będzie narastać z każdym dniem. Jest nieuchronnym następstwem narastającej złożoności gospodarczo-technicznego oraz polityczno-kulturowego kontekstu, w jakim funkcjonuje współczesny człowiek. Zagadnienie to, jako problem badawczy nie doczekało się dotychczas specjalnego zainteresowania. W związku z powyższym uważam za celowe zająć się tym zagadnieniem, wychodząc z założenia, że stanowi on nie tylko intelektualne wyzwanie, ale również ma olbrzymie znaczenie praktyczne. Właśnie to znaczenie sprawia, że proces stanowienia ustaleń regulacyjnych na różnych szczeblach władzy, proces przewidywania skutków tych ustaleń oraz możliwość ewentualnych działań korekcyjnych stają się od pewnego czasu obszarem

penetracji naukowej¹¹. Dotyczy to szczególnie krajów, w których działalność gospodarcza osiągnęła wysoki poziom złożoności oraz zintegrowania z gospodarką światową.

Jest jeszcze jeden istotny powód, dla którego procesy powstawania ustaleń regulacyjnych winny być przedmiotem pogłębionych analiz. Otóż wszelkie ustalenia formalnoprawne wyznaczające przestrzeń decyzyjną działających podmiotów powinny być opracowywane przy maksymalnym uczestnictwie tych podmiotów. One, bowiem staną się przecież przedmiotem wspomnianych regulacji.

Najważniejszym argumentem przemawiającym za celowością maksymalnie szczegółowego rozpoznania prawidłowości związanych z powstawaniem systemu regulacji np. w biznesie jest złożoność powiązań, w jakich pozostają dzisiejsi uczestnicy życia gospodarczego. Należy pamiętać, że we współczesnym społeczeństwie stopień współzależności uczestników uwikłanych w tzw. sytuacje problemowe (a mogą one być pochodną tego, co się dzieje w obszarze opieki zdrowotnej, transportu, wzrostu gospodarczego, ekologii itp.) jest tak wysoki, że każdy z nas jest częścią problemu; a więc każdy powinien być częścią jego rozwiązania.

Za słusznością tego stwierdzenia przemawia prakseologiczna zasada skuteczności działań celowych, ale wynika ona przede wszystkim z zasady demokratycznego uczestnictwa w stanowieniu tego, co nas dotyczy.

Przyjmując więc za pewnik, że system stanowienia i funkcjonowania zasad regulacji w działalności gospodarczej jest wyjątkowo ważnym wyznacznikiem klęsk bądź sukcesów, należy zwrócić uwagę na pewne dodatkowe arcyważne, aczkolwiek stale pomijane w teoretycznych dysputach zjawisko. W kręgach biznesowych na Zachodzie jest ono określane mianem *syndromu szacha perskiego*. Zwrot ten nawiązuje do niezbyt humanitarnych zachowań wschodnich władców, którzy gońcom przynoszącym z pola bitwy wiadomość o klęsce zwykli ścinać głowę. Nic więc dziwnego, że w takiej sytuacji goniec niezbyt się spieszył z informacją. Co z kolei dla szacha kończyło się niezbyt pomyślnie, gdyż na ucieczkę z pola bitwy decydował się zbyt późno.

¹¹ Na ten temat wyjątkowo bogatą dokumentację zawiera ostatnia praca Fukuyamy F., *Historia ładu politycznego*, Rebis 2013 r.

W realiach współczesnego świata *syndrom szacha* pojawia się w znacznie bardziej ucywilizowanej formie. Otóż każde rozwiązanie formalnoprawne regulujące konkretny obszar zachowań uczestników życia gospodarczego jest zawsze niejako wymuszone („wylobbowane”) przez osoby wierzące w jego słusność bądź mające interes w jego pojawieniu się.

Gdy w efekcie wdrożenia tego rozwiązania do praktyki ujawnią się jego nieoczekiwane, acz negatywne skutki, wtedy jego uprzedni promotorzy starają się tego nie nagłaśniać. Liczą na to, że sprawę da się jakoś naprostować, nie odwołując się do interwencji tych szczebli decyzyjnych, w których uprzednio wspomniane rozwiązanie wynegocjowano. W rezultacie wszelkie akcje korekcyjne są podejmowane z opóźnieniem. Przyczyną jest to, że szczebel decyzyjny nie ma w porę informacji zwrotnej o skutkach kreowanych przez siebie rozwiązań w zakresie regulacji interesujących go zjawisk.

Powyższe stwierdzenie, którego merytoryczną zasadność weryfikuje nawet potoczna obserwacja rzeczywistości, stanowi podstawową przesłankę dla sformułowania głównej tezy tej dysertacji. Głosi ona, że ze względu na to, iż najczęstszym źródłem kryzysowych zawirowań w gospodarce są zjawiska zachodzące w sferze regulacji (tj. ustalenia formalnoprawne dokonywane na różnych szczeblach stanowienia prawa), obiektywną koniecznością jest podjęcie istotnych reform właśnie w tym obszarze.

Reformy te za podstawowy cel muszą przyjąć:

- 1) rozszerzenie społecznej bazy uczestnictwa w procesie kreowania ustaw i norm regulujących procesy społeczno-gospodarcze,
- 2) zbudowanie systemu zwrotnego monitoringu wprowadzanych norm i ustaleń – niezależnego od władzy ustawodawczej – na okoliczność identyfikowania ewentualnych nieprawidłowości w celu dokonania niezbędnych korekt.

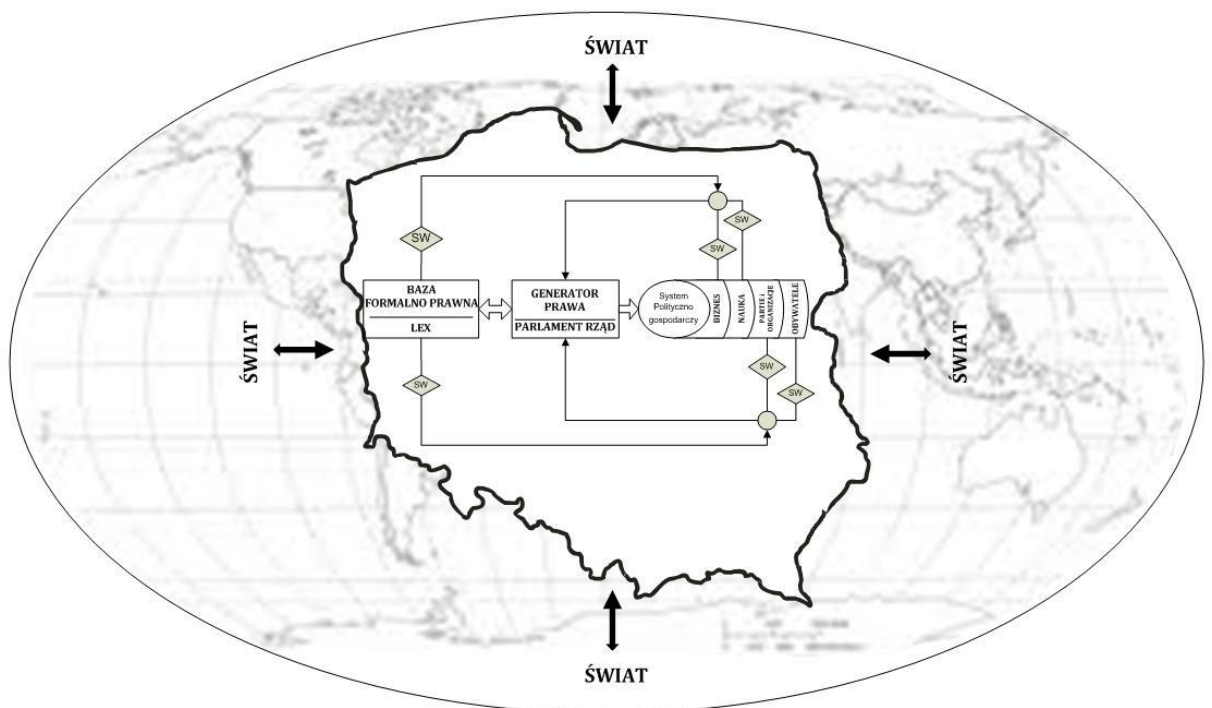
Moje własne rozpoznanie sygnalizowanych wyżej przesłanek proponowanych powyżej reform wynika m.in. z doświadczeń wynikających z wieloletniego uczestnictwa w środowisku organizacji biznesowych – jako założyciela Business Centre Club i Rady Przedsiębiorczości, wieloletniego wiceprzewodniczącego Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i przewodniczącego jej Zespołu ds. Rozwoju Dialogu Społecznego w Polsce. Sformułowana powyżej teza

ma więc za podstawę twardą empirię.

Natomiast moja formalna pozycja prezesa Business Centre Club – jednej z ważniejszych organizacji biznesu w Polsce – pozwala mi na merytorycznie użyteczne włączenie tej organizacji w realizację procesu badań związanych z przygotowaniem teoretycznych założeń postulowanych w powyższej tezie reformach.

Graficzną ilustracją procesów i uwarunkowań, jakie określają przedmiot mojego zainteresowania i dostarczają danych empirycznych pozwalających na uzasadnienie postawionej tezy jest poniższy schemat:


Schemat nr 1.



Oprac. własne



Gdzie:  to siła wpływu jednego obszaru zjawisk na inne.

 sygnalizuje wzajemne oddziaływanie i jego siłę w układzie odniesienia „świat-Polska” – „Polska-świat” (stąd różnica wielkości ostrza strzałek).

ROZDZIAŁ I

PODSTAWY DIALOGU SPOŁECZNEGO W PROCESIE WSPÓŁSTANOWIENIA PRAWA PRZEZ OBYWATELI

Zacznijmy od sprawy fundamentalnej. Otóż warunkiem koniecznym rozwoju społecznej bazy w procesie stanowienia prawa i monitoringu jego stosowania jest autentyczne funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie to społeczność, w której istnieją aktywni obywatele, myślący o sprawach ogółu, a zależności polityczne są oparte na zasadach równości, stosunki społeczne bazują na zaufaniu i współpracy. Społeczność, która może prowadzić i prowadzi dialog społeczny¹².

Z kolei wg Międzynarodowej Organizacji Pracy dialog społeczny obejmuje wszystkie typy negocjacji, konsultacji lub prostej wymiany informacji między reprezentacjami rządów, pracodawców i pracowników w sprawach odnoszących do interesujących ich problemów ekonomicznych i społecznych.

Dialog ten może być realizowany, jako proces trójstronny z rządem, jako oficjalnym uczestnikiem. Bądź może się odnosić do dwustronnych relacji między dwoma podstawowymi komponentami systemu społecznego, tj. pracą a managementem, (czyli związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców); przy udziale lub bez udziału rządu. Harmonizowanie interesów może być nieformalne lub zinstytucjonalizowane, a najczęściej jest i takie, i takie. Może się odbywać na poziomie narodowym, regionalnym lub zakładowym. Może rozgrywać się między reprezentacjami różnych grup zawodowych, w ramach sektorów lub łącząc obie płaszczyzny.

Należy podkreślić, że najważniejszy dokument określający istotę naszej państwowości, tj. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ujmuje dialog społeczny, jako jedną z podstaw funkcjonowania państwa i jego gospodarki. Albowiem już w preambule tejże Konstytucji zapisano, że opiera się ona „...na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

¹² Szerzej na ten temat: Popper K., *Open Society and its Enemies*, Routledge NY 2003 r.

NARZĘDZIA PARTYCYPACJI OBYWATELI W RZĄDZENIU PAŃSTWEM

Dialog społeczny w Polsce został ustawowo zinstytucjonalizowany w **Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych**, powołanej ustawą z dn. 6 lipca 2001 r. (Dz.U. z dnia 18 września 2001 r.) (*Załącznik nr 1*). Komisja ta stanowi podstawowe forum dialogu społecznego, prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Celem działalności Komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. Do jej kompetencji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych.

Stronę rządową reprezentują w Komisji przedstawiciele Rady Ministrów, wskazani przez prezesa Rady Ministrów. Do udziału w pracach Komisji z głosem doradczym mogą być zapraszani przez stronę rządową przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej oraz przedstawiciele organizacji społecznych i zawodowych.

Stronę pracowników reprezentują przedstawiciele „reprezentatywnych” związkowych organizacji, za które uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria:

- zrzeszają ponad 300 000 członków, którzy są ich pracownikami,
- działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD).

Należy dodać, że przy ustalaniu kryterium liczebności uwzględnia się nie więcej niż po 100 000 członków organizacji związkowej, którzy są pracownikami zatrudnionymi w podmiotach narodowej gospodarki, których rodzaj podstawowej działalności określony jest w jednej sekcji PKD. Organizacja związkowa ubiegająca się o uznanie jej za reprezentatywną przy ustalaniu liczby pracowników nie

uwzględnia pracowników zrzeszonych w tych spośród jej organizacji członkowskich, które są lub w okresie roku przed złożeniem wniosku o stwierdzenie reprezentatywności były zrzeszone w reprezentatywnej organizacji związkowej mającej przedstawicieli w składzie Komisji.

Strona pracowników może zapraszać do udziału w pracach Komisji, z głosem doradczym, przedstawicieli związków zawodowych i organizacji związkowych niespełniających kryteriów reprezentatywności oraz przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych. Obecnie związkami reprezentującymi pracowników w Komisji Trójstronnej są trzy związki zawodowe: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” – 7 członków Trójstronnej Komisji; Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych – 7 członków; Forum Związków Zawodowych – 7 członków.

Ustawa o Trójstronnej Komisji w pierwotnym brzmieniu z dn. 6 lipca 2001 r. uznała za reprezentatywne z mocy prawa – po stronie pracowników – NSZZ „Solidarność” i OPZZ. Przedstawiciele FZZ powołani zostali do składu Trójstronnej Komisji dn. 7 marca 2003 r., na skutek orzeczenia sądu, który stwierdził jego reprezentatywność.

Reprezentatywne organizacje związkowe zrzeszają:

- Niezależny Samorządny Zw. Zawodowy „Solidarność” ok. 680 tys. członków,
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych ok. 535 tys. członków,
- Forum Związków Zawodowych ok. 400 tys. członków.

Ogółem zatrudnionych w Polsce, tak w gospodarce, jak i strefie budżetowej, według stanu na koniec I kwartału 2011 r. zatrudnionych było 8.526,4 tys. osób. Przy czym w reprezentatywnych związkach zawodowych zrzeszonych jest, według tych nieoficjalnych danych, 1615 tys. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez CBOS¹³ w dniach 8-14 marca 2012 r., członkostwo w związkach zawodowych deklaruje 12% zatrudnionych osób, w tym w NSZZ „Solidarność” 5%, w związkach zrzeszonych w OPZZ 3% i w związkach zrzeszonych w Forum Związków Zawodowych 2%.

Z kolei stronę pracodawców reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców. Reprezentatywne wedle ustawy są organizacje

¹³ Raport z badania można przeczytać na stronie http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_052_12.PDF

pracodawców, które spełniają kryteria następujące:

- zrzeszają pracodawców zatrudniających ponad 300 tys. pracowników,
- o zasięgu ogólnokrajowym,
- działają w tych podmiotach narodowej gospodarki, których rodzaj podstawowej działalności określony jest w ponad połowie sekcji PKD.

Analogicznie jak w przypadku ustalania reprezentatywności związków zawodowych, przy ustalaniu kryterium liczebności, należy uwzględnić nie mniej niż 300 tys. pracowników zatrudnionych przez pracodawców zrzeszonych w organizacji pracodawców, działających w ramach konkretnej sekcji PKD. Organizacja pracodawców ubiegająca się o uznanie jej za reprezentatywną organizację pracodawców przy ustalaniu liczby pracowników nie uwzględnia pracowników zatrudnionych przez tych spośród zrzeszanych pracodawców, którzy są lub w okresie roku przed złożeniem wniosku o stwierdzenie reprezentatywności byli zrzeszeni w reprezentatywnej organizacji pracodawców mającej przedstawicieli w składzie Komisji. Strona pracodawców również może zapraszać do udziału w pracach Komisji z głosem doradczym przedstawicieli organizacji niespełniających przesłanek reprezentatywności, w tym przypadku organizacji pracodawców.

Aktualnie cztery organizacje reprezentują stronę pracodawców, a są to:

- Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, zrzeszający wg deklaracji 7500 członków,
- Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, zrzeszający wg deklaracji 3750 członków,
- Business Centre Club – Związek Pracodawców zrzeszający, wg deklaracji złożonych przez każdą firmę członka, 2500 członków,
- Związek Rzemiosła Polskiego – ok. 300.000 członków (rzemieślników niezatrudniających pracowników i rzemieślników przedsiębiorców).

Według deklarowanej przez organizacje liczby członków zrzeszają oni łącznie 313.750 członków. Struktura członków jest jednak bardzo zróżnicowana; są to zarówno przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy – Kodeks cywilny, jak i ich związki, międzynarodowe korporacje, uczelnie wyższe, koncerny, kancelarie prawne i inne.

Przechodząc do ustalenia uprawnień kompetencyjnych na dziś, Trójstronna Komisja współdecyduje w obszarze spraw dotyczących:

- minimalnego wynagrodzenia za pracę za kolejny rok (art. 2 ust. 3 ustawy z dn. 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę)
- wysokości wskaźników średniorocznych wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej państwowej na kolejny rok oraz wzroście rent i emerytur z FUS.

Należy dodać, że Trójstronna Komisja (na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej) ma także obowiązek uzgodnienia kryterium dochodowego. Obowiązek ten jest realizowany co trzy lata w ramach weryfikacji przeprowadzanej przez Radę Ministrów. Warto podkreślić, że wszystkie strony Komisji mają prawo wnieść pod obrady każdą sprawę o znaczeniu społecznym albo gospodarczym, jeśli uznają, że jej rozwiązanie istotne jest, aby zachować pokój społeczny.

Każda ze stron w Komisji może razem z inną stroną Komisji, np. związki zawodowe z organizacjami pracodawców, zająć stanowisko we wszelkich sprawach dotyczących polityki społecznej lub gospodarczej. Każda strona Komisji może też wezwać inną stronę Komisji do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze.

Strona pracowników i strona pracodawców Komisji mogą zawierać ponadzakładowe układy zbiorowe pracy obejmujące ogół pracodawców zrzeszonych w organizacjach, (o których mowa w art. 7 ust. 1), a także inne porozumienia określające wzajemne zobowiązania wszystkich tych stron.

Ważnym ogniwem dialogu społecznego są także **Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego (WKDS)**. Do ich kompetencji należy wyrażanie opinii m.in. w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w gestii administracji samorządowej i rządowej z terenu danego województwa. Na wspólny wniosek strony pracowników i strony pracodawców marszałek województwa jest obowiązany przedstawić Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego do zaopiniowania projekt strategii rozwoju województwa.

Przyjęcie opinii wymaga zgody przedstawicieli wszystkich stron Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego; jeżeli nie uzgodni ona wspólnej opinii, każda z jej stron ma prawo wyrażenia swojego stanowiska w kwestii podlegającej opiniowaniu. Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego swoje opinie przekazuje Komisji Trójstronnej. Wszystkie strony Komisji Dialogu mogą zawierać

porozumienia. Ich przedmiotem mogą być zobowiązania wzajemne stron w kwestiach objętych ich zakresem działania. Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego może rozpatrywać sprawy społeczne lub gospodarcze powodujące konflikty między pracodawcami i pracownikami, jeżeli uzna te sprawy za istotne dla zachowania pokoju społecznego.

Oprócz Konstytucji i ustawy (z dnia 6 lipca 2001 r.) o Trójstronnej Komisji i WKDS, głównymi aktami regulującymi dialog i konsultacje społeczne są następujące dokumenty:

- a) Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, określająca sposób ich partycypacji w procesie tworzenia prawa. Umożliwia ona reprezentatywnemu związkowi zawodowemu prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego.
- b) Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, zawierająca procedury dotyczące konsultacji nie tylko projektów regulacji, ale również ich założeń. Organizacja pracodawców ma prawo opiniować dokumenty konsultacyjne Unii Europejskiej (zwłaszcza białe i zielone księgi oraz komunikaty), a także projekty aktów prawnych Unii w zakresie oczywiście objętym zadaniami związków pracodawców.
- c) Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, opierająca się na założeniu, że efektywny dialog jest możliwy tylko w sytuacji, gdy uczestniczący w nim partnerzy równorzędnie dysponują tymi samymi informacjami. Prawo do informacji obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, tj. wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Uprawnienia obywateli do uczestnictwa w stanowieniu prawa pojawiają się w regulaminie Sejmu¹⁴. Znajdujemy w nim obowiązek, aby w uzasadnieniu ustawy była zawarta informacja o opiniach obywateli uzyskanych w toku konsultacji. Podobny obowiązek zawiera regulamin prac Rady Ministrów, organów władzy terenowej (tj. wójtów i burmistrzów) oraz władz organizacji pożytku publicznego.

¹⁴ W kwestii obiektywizacji filozoficznych przesłanek wskazujących na konieczność takiego uczestnictwa patrz: Rowls J., *Teoria sprawiedliwości*, PWN 1994 r.

Jednym z najważniejszych narzędzi współdecydowania obywateli o legislacji na poziomie państwa i wspólnot lokalnych jest **referendum**. Ustawa zasadnicza przewiduje zarówno referendum ogólnokrajowe, jak i lokalne. Konstytucja RP stanowi w art. 125, iż w kwestiach o szczególnym znaczeniu dla państwa można przeprowadzić referendum, także w sprawie dotyczącej wyrażenia zgody na ratyfikację międzynarodowej umowy, na podstawie, której RP przekazuje organizacji międzynarodowej albo organowi międzynarodowemu uprawnienia organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3) oraz referendum w sprawie przyjęcia ustawy konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję RP.

Szczegóły ww. referendów reguluje ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. O przeprowadzenie referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może wystąpić, oprócz posłów, Senatu i Rady Ministrów, także grupa co najmniej 500.000 obywateli mających prawo udziału w referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa osobna ustawa. Do inicjatywy uruchomienia procesu referendum uprawnieni są także mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. Z wnioskiem może wystąpić co najmniej 10 proc. uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu lub co najmniej 5 proc. uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Referendum ogólnokrajowe i lokalne przybiera nieraz postać „czystej demokracji bezpośredniej”, gdy w ręce głosujących wyborców oddana jest możliwość podejmowania ostatecznego rozstrzygnięcia w danej sprawie. Wynik referendum może także mieć dla organów państwa jedynie charakter opinii; w tym przypadku referendum jest opiniodawcze. O tym ostatnim przesądzają zazwyczaj politycy sprawujący władzę.

Kolejnym istotnym narzędziem uczestnictwa obywateli w procesie sprawowania władzy publicznej jest **obywatelska inicjatywa ustawodawcza**. Umożliwia zgłaszanie obywatelom własnych projektów ustaw i bezpośrednią inicjację procesu prawotwórczego. Konstytucja RP przyznaje to narzędzie w grupie co najmniej 100.000 osób mających prawo wybierania do Sejmu, tj. około 0,3% wszystkich uprawnionych do głosowania. Średnia w Unii Europejskiej waha się między 1% a 2%.

Jeżeli projekt ustawy wnoszony jest pod egidą znaczących organizacji

pozarządowych czy innych instytucji, to zebranie wymaganej liczby 100.000 podpisów obywateli nie jest tak trudne, jak dla obywateli działających bez wsparcia i zaplecza organizacji.

Komitet inicjatywy ustawodawczej może utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich posiadających prawo wybierania do Sejmu. W stosunku do obywatelskich projektów ustaw nie ma zastosowania zasada dyskontynuacji prac ustawodawczych. Oznacza to, że jeśli projekt ustawy, co do którego postępowanie ustawodawcze zakończone nie zostało w trakcie kadencji Sejmu, w której to został wniesiony, rozpatrywany będzie przez Sejm następnej kadencji już bez konieczności ponownego wnoszenia projektu ustawy. Finansowanie opisywanej inicjatywy następuje ze środków własnych komitetu. Projekty obywatelskie są rozpatrywane na równi z projektami wnoszonymi przez inne podmioty mające inicjatywę ustawodawczą. Obywatele nie mogą jednak wносить projektów ustaw w pewnych zakresach przedmiotowych. I tak, inicjatywa obywatelska jest wyłączona względem: zmian Konstytucji, projektów zastrzeżonych dla inicjatywy Rady Ministrów, np. ustawa budżetowa, ustawa o zaciąganiu długu publicznego, ustawa o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji RP), ustaw regulujących stosunki między Kościołami oraz związkami wyznaniowymi innymi niż Kościół rzymskokatolicki, oraz ustawa w sprawie zgody na ratyfikowanie umowy międzynarodowej.

Praktyka pokazuje, że przedstawiana tu instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest najrzadszą formą inicjowania procesu ustawodawczego.

Kolejną formą uczestnictwa obywateli w rządzeniu jest **wysłuchanie publiczne**, które stwarza możliwość dopuszczenia do głosu obywatela zainteresowanego danym projektem ustawy lub rozporządzenia. Konstytucja RP w art. 61 ust.1 i 2 stanowi, iż: *„Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. (...) Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu”*. Podstawą dla stosowania wysłuchania publicznego jest ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. Wysłuchanie publiczne jest dostępne dla każdego zainteresowanego, który zgłosi w odpowiednim czasie chęć partycypowania w pracach nad projektem danego aktu.

Wysłuchanie publiczne jest fakultatywne, tj. jego przeprowadzenie uzależniono od decyzji podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie danego projektu. Podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia, czyli w praktyce naczelny organ administracji rządowej, przeprowadzić może wysłuchanie publiczne dotyczące tegoż projektu.

Kolejnym narzędziem partycypacji obywateli w rządzeniu jest **prawo petycji**. Konstytucja stanowi w art. 63, iż: *„Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych”*. Prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym. Wywodzi się także z faktu członkostwa Polski w UE. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 227 określa, iż: *„Wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami, lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Unii, które dotyczą ich bezpośrednio”* (**Załącznik nr 2**).

Szersze omówienie ww. narzędzi można znaleźć w opracowaniu BCC i Kancelarii Juris „Koncepcja i założenia włączenia reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego w funkcjonowanie władzy ustawodawczej, w tym zweryfikowanie pozycji Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych”, 2012.

Następną formą partycypacji grup społecznych i instytucji w kreowaniu prawa jest funkcjonująca na Zachodzie już od dawna, a w Polsce nabierająca ostatnio dynamiki **instytucja lobbingu**. W *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* znajdziemy bardzo szerokie zdefiniowanie lobbingu; tzn. w kategoriach stymulowania i przekazywania informacji przez ludzi, którzy pragną skutecznie wpłynąć na procesy decyzyjne w państwie. Powtarzając za Philipem Kotlerem, czołowym autorytetem w dziedzinie marketingu, ten rodzaj działalności to kontaktowanie się i przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych. W Polsce działalność lobbystów jest regulowana ustawą (nowelizowaną 1 września 2011 r.), której intencją jest niedopuszczenie do nielegalnego **lobbingu** poprzez stworzenie przejrzystych kontaktów w tym

procesie.

Celem ustawy z 7 lipca 2005 roku z późniejszą nowelizacją z 1 września 2011 roku było ograniczanie niedopuszczalnego, nielegalnego lobbingu; stworzenie czytelnych, przejrzystych kontaktów lobbystów z parlamentarzystami; uczynienie procesu stanowienia prawa na poziomie sejmowym bardziej przejrzystym. Ustawa definiuje zasady jawności działalności lobbingsowej, także zasady wykonywania działalności lobbingsowej zawodowej, formy kontroli i zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących działalność lobbingsową zawodowo.

Projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń są udostępniane w „Biuletynie Informacji Publicznej“ z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów. Z chwilą pojawienia się wykazów prac legislacyjnych w „Biuletynie Informacji Publicznej” każdy może zgłosić zainteresowanie projektami założeń projektu ustawy, także projektem ustawy albo rozporządzenia. Zgłoszenie wnosi się na urzędowym formularzu do organu odpowiedzialnego za przedłożenie projektu założeń projektu ustawy lub projektu ustawy Radzie Ministrów lub opracowanie projektu rozporządzenia.

Podmiot dokonujący zgłoszenia podaje: imiona i nazwiska oraz adresy osób uprawnionych do reprezentowania tego podmiotu w pracach nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia; informuje o interesie, który odnośnie do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać. Dodatkowo składa zaświadczenie albo oświadczenie o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową. Oświadczenia składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, może, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu. Utworzono też rejestr podmiotów zajmujących się zawodową działalnością lobbingsową. Wpis do rejestru jest dokonywany na podstawie zgłoszenia, w którym podaje się m.in.: firmę, siedzibę i adres przedsiębiorcy wykonującego zawodową działalność lobbingsową albo imię, nazwisko i adres osoby fizycznej, niebędącej przedsiębiorcą, wykonującej zawodową działalność lobbingsową, a w przypadku przedsiębiorców wykonujących

zawodową działalność lobbingową – numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo numer w ewidencji działalności gospodarczej.

Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru. Wykonujący zawodową działalność lobbingową mają prawo wykonywać tę działalność także w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej. Kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej opracowują raz w roku, do końca lutego, informację o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową.

Informacja zawiera: określenie spraw, w których zawodowa działalność lobbingowa była podejmowana; wskazanie podmiotów wykonujących działalność lobbingową zawodową; określenie form podjętej zawodowej działalności lobbingowej, wraz ze wskazaniem, czy polegała ona na wspieraniu określonych projektów, czy też na występowaniu przeciwko tym projektom; określenie wpływu, jaki wywarł podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową w procesie stanowienia prawa w danej sprawie.

Podmiot, który wykonuje czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru, podlega karze pieniężnej w wysokości od 3.000 zł do 50.000 zł.

Trzeba mieć świadomość, że swoistym katalizatorem wzmacniającym zaangażowanie obywateli i ich skłonność do uczestnictwa w stanowieniu prawa i współrzędzeniu jest telewizja publiczna. Zważywszy na jej możliwości techniczne dotarcia ze swoim przekazem w do szerokich rzesz dzisiejszego „społeczeństwa informatycznego”, jest ona wyjątkowo skutecznym narzędziem konsultowania i stymulowania zjawisk społecznych. Telewizja Polska, jako najważniejszy element systemu publicznej telewizji i radiofonii w Polsce, ma realizować misję publiczną zdefiniowaną ustawą z dn. 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji, znowelizowaną dn. 2 kwietnia 2004 r.

TVP ma:

- kształtować wzorce osobowe, postawy społeczne i obywatelskie, umożliwiać dialog społeczny będący fundamentem społeczeństwa obywatelskiego,

- traktować służbę człowiekowi oraz społeczeństwu jako swoją podstawową powinność,
- w poczuciu powinności wspierać budowę społeczeństwa obywatelskiego,
- programy, a także inne usługi publiczne TVP mają odzwierciedlać różnorodność przekonań i opinii,
- audycje informacyjne i publicystyczne mają dostarczać odbiorcom wiedzę o funkcjonowaniu instytucji oraz mechanizmów społeczeństwa demokratycznego i umożliwiać wyrobienie rozsądnego wyobrażenia dotyczącego procesów społecznych, gospodarczych i politycznych.
- debaty i dyskusje organizowane oraz relacjonowane przez TVP winny zapewniać konfrontację różnych punktów widzenia, nauczać dialogu z osobami reprezentującymi inne przekonania, szacunku i tolerancji dla cudzych poglądów, a także zachęcać do uczestnictwa w życiu publicznym.

Ważną instytucją dialogu społecznego i obywatelskiego są **konsultacje społeczne**. Jest to proces, w którym przedstawiciele władz przedstawiają obywatelom zamierzenia w zakresie m.in. zmian prawnych, organizacji życia publicznego, przeprowadzenia inwestycji, sposobu rozwiązania ważkiego społecznie problemu lub innych działań¹⁵ (**Załącznik nr 3**). Głównymi aktami regulującymi konsultacje społeczne bądź wpływającymi pośrednio na tę instytucję są oprócz Konstytucji i ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego:

- a) ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych,
- b) ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców,
- c) ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej,
- d) uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,
- e) uchwała Rady Ministrów nr 190 z dnia 5 grudnia 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów,
- f) ustawa o planowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. ,
- g) ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r.,

¹⁵ Instytut Rozwoju Regionalnego, *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, str. 7, Szczecin 2011r.

- h) ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.,
- i) ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 roku.

Rządowy Proces Legislacyjny dziś regulują:

- ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa;
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie ds. Europejskich (Dz. U. Nr 161 poz. 1277, z późn. zm.);
- rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania (Dz.U. z 2011 r. Nr 6 poz. 21);
- uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów (MP Nr 13, poz. 221 z późn. zm);
- zarządzenie nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji (MP poz. 1).

ROZDZIAŁ II

BARIERY I DYSFUNKCJE W PARTYCYPACJI OBYWATELI W RZĄDZENIU PAŃSTWEM

Mimo istnienia tak wielu instytucji i regulacji prawnych, samorzutne, autentycznie spontaniczne inicjatywy oddolne nie mają z reguły siły przebicia z powodów czysto technicznych i formalnych. Stosowanie opisanego instrumentu partycypacji obywateli w stanowieniu prawa jest marginalne. W obecnym kształcie nie spełnia więc zakładanej roli, tzn. aktywizacji społecznej w procesie stanowienia prawa. Codziennosc funkcjonowania TVP skłania do stwierdzenia, że zapisy ustawowe stanowią w dużej mierze koncert życzeń, pozostając w luźnym związku z praktyką funkcjonowania tej instytucji.

Polskie społeczeństwo odznacza się słabym zaangażowaniem w sprawowanie władzy, nawet, jeżeli chodzi o istotne dla całego kraju decyzje. Zwłaszcza wobec kryzysu gospodarczego i społecznego jawi się nagląca potrzeba rozwijania instrumentów pozwalających na większy udział społeczeństwa w stanowieniu prawa i podejmowaniu istotnych rozstrzygnięć np. co do polityk oraz średnio oraz długookresowej strategii rozwoju państwa i jego gospodarki, a także postulujących usprawnienie mechanizmów umożliwiających dialog i komunikację między władzą a społeczeństwem. Rozwój sektora pozarządowego i organizowania się społeczeństwa obywatelskiego zatrzymał się 7–8 lat temu, nie osiągając nawet połowy stanu właściwego krajom wysokorozwiniętym.

Obiektywnym i liczbowo ujętym miernikiem wpływu obywateli naszego kraju na procesy stanowienia prawa może być fakt, że spośród 59 ustaw uchwalonych przez Sejm Rzeczypospolitej VII kadencji władze skonsultowały z obywatelami jedynie 22 ustawy, a to stanowi zaledwie 37% uchwalonych ustaw.

Wystąpienie o konsultacje społeczne są kierowane do bardzo małej liczby podmiotów – przeciętnie jest ich 7-10.

Do podstawowych wad procesu budowania prawa w Polsce należą brak jego przejrzystości, niska skuteczność rozwiązań, nadmiar regulacji, niestabilność przepisów, niespójność unormowań, niski poziom techniki legislacji. Nastąpiło

znaczne oderwanie się procesu stanowienia prawa od obywateli i ich faktycznych reprezentacji, który tworzy normy prawne nieprzystające do rzeczywistych potrzeb. W odbiorze społecznym proces tworzenia prawa dzieje się „poza społeczeństwem”, opiera się na arbitralnych rozstrzygnięciach rządzących, którzy nie prowadzą z zainteresowanymi dialogu, debaty publicznej.

W trakcie swojej działalności, jako szef BCC (*Załącznik nr 4*) i wiceprzewodniczący Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych doświadczyłem wielu praktyk uniemożliwiających dostęp strony społecznej do rzeczywistego udziału w tworzeniu prawa:

1. braku ustosunkowania się do zgłaszanych w trakcie procesu konsultacji uwag, co rodziło frustrację strony społecznej i zniechęcało do dalszej partycypacji,
2. pomijania ustawowych procedur konsultacji społecznych,
3. tworzenia selektywnych list konsultowanych podmiotów, z niezrozumiałych powodów pomijając inne podmioty, mogące dysponować ważnymi informacjami dotyczącymi skutków danej regulacji,
4. dołączania do projektów Ocen Skutków Regulacji uzasadnień tak skrótowych i na tak niskim poziomie, że widać, iż są tylko mechanicznym spełnieniem regulacyjnego nakazu ich przygotowania, a nie dokumentem, który pomaga wyznaczyć kierunek i treść regulacji,
5. przekazywania dokumentów do konsultacji ze zbyt krótkim terminem na przygotowanie analizy i stanowiska, odbiegającym od obowiązujących zasad i zdrowego rozsądku,
6. złych przepisów, nadmiernie limitujących dostęp strony społecznej do informacji oraz możliwości zgłaszania uwag na poszczególnych, ważnych etapach procesu legislacyjnego (to praktycznie eliminowało możliwość pozyskania przez autorów projektu regulacji istotnej wiedzy i ekspertyzy, dotyczącej konsekwencji jej wprowadzenia, co z kolei obniżało jej jakość i prowadziło od znanych, negatywnych rezultatów).

W rezultacie wyżej wymienionych praktyk zwłaszcza w środowiskach gospodarczych panuje przekonanie, że rozwój gospodarczy w Polsce od wielu lat ma miejsce nie dzięki – ale pomimo tworzonych regulacji, które są postrzegane, jako bariery rozwoju niż jego fundamenty czy katalizatory. Dzieje się tak, ponieważ

tworzone prawo jest niejasne oraz zbyt często zmieniane. Jest budowane bez wykorzystania wiedzy np. przedsiębiorców, bez niezbędnych ekspertyz i służy nieznanym interesom, ze szkodą dla rozwoju firm i gospodarki.

Od lat zatem trwa swoisty bój: czy władza wymusi podporządkowanie się stworzonym przez siebie przepisom, czy obywatele i przedsiębiorcy (traktowani przedmiotowo i często instrumentalnie) przechytrzą władzę i osiągną swoje ekonomiczne cele, ignorując, omijając lub nawet łamiąc przepisy, które uważają za bezsensowne lub nawet szkodliwe. W efekcie rozkręca się destrukcyjny proces: urzędnicy i przedsiębiorcy nabierają wzajemnej nieufności, co ma odzwierciedlenie w tworzonych przepisach, przygotowywanych pośpiesznie, zawierających nadmierną liczbę nakazów i zakazów. A to z kolei pogłębia nieufność i prowadzi do marnowania potencjału energii i innowacyjności w skali całej gospodarki.

Jako przewodniczący Zespołu ds. Dialogu Społecznego w Polsce Trójstronnej Komisji zetknąłem się ze zjawiskami, które skondensował w swoich badaniach¹⁶ zespół naukowy pod kierunkiem prof. Krzysztofa Rybińskiego, członka Rady Głównej BCC. Oto najważniejsze z nich:

- Jedna trzecia ustaw uchwalonych w Polsce realizuje interesy zorganizowanych grup nacisku.
- Ponad 40 proc. ustaw uchwalonych w Polsce ogranicza wolność gospodarczą.
- Dwie trzecie ustaw uchwalanych w Polsce tworzy koszty dla finansów publicznych, a tylko jedna trzecia przynosi oszczędności.
- Najbardziej wpływową grupą interesów są pracownicy sektora publicznego. Liczba urzędników wynosiła niecałe 160 tys. w 1990 i około 460 tys. w 2011 r. Zmiany w prawie były nakierowane na dalszy wzrost uprawnień urzędników, co w naturalny sposób pociągało za sobą wzrost zatrudnienia.
- Prawie półmilionowa armia urzędników stała się tak wpływowa, że blokuje to partycypację obywateli w oddziaływaniu na procesy decyzyjne władzy. Co więcej, nawet gdy pojawia się reformatorski rząd z mandatem

¹⁶*Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Uczelnia Vistula; Warszawa, marzec 2012 r.

demokratycznym do przeprowadzenia reform, skala wpływów administracji publicznej zatrzymuje wiele zamiarów rządu.

- Istotne zmiany w aktach prawnych są często inspirowane przez grupy interesów w fazie przed parlamentarnej. Wykorzystanie tego etapu do wpływania na kształt aktu prawnego wynika z braku (lub słabych) regulacji w obszarze lobbingu.
- Na etapie parlamentarnym stosunkowo często dochodziło do sytuacji, gdy zapisy korzystne dla grup interesów były uchwalane na posiedzeniach podkomisji sejmowych. A stenogramy z nich nie są dostępne na stronie internetowej Sejmu i trzeba się o nie starać w archiwum Sejmu.
- Zdarza się, że jeżeli grupy interesów przegrywają i nie są w stanie zmienić prawa podczas jego uchwalania, wówczas podejmują próbę jego rozwodnienia w trakcie uchwalania dokumentów niższej rangi, jak rozporządzenia, lub kreując wygodną dla siebie praktykę.
- Analiza wykazała również, że uchwalane są akty prawne zawierające przepisy kwestionowane na etapie legislacyjnym przez Biuro Analiz Sejmowych. W następstwie tego część uchwalonych aktów prawnych była później przedmiotem skarg do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE. Uznanie zasadności tych skarg przez trybunały potwierdza wielokrotnie podnoszone zarzuty, że wiele ustaw powstaje w związku z zapotrzebowaniem grup interesów.
- Zmiany legislacyjne są podejmowane w wyniku sytuacyjnych zdarzeń lub impulsów, często medialnych, rzadko wynikają z realizowanej strategii. Ten stan rzeczy można ocenić jako chaos legislacyjny.
- Fakt braku przejrzystości w tworzenia prawa sprawia, że trudno go monitorować; nie wiadomo, dlaczego pojawiły się konkretne zapisy, kto je wprowadził albo dlaczego konkretne uwagi nie zostały uwzględnione. Etap senacki jest jeszcze mniej przejrzysty od sejmowego.
- Tworzenie prawa odbywa się w modelu polskiej resortowej: realizacja wspólnej wizji rządu jest zastąpiona przez rywalizację resortów o wpływy.
- Brakuje reformy mającej na celu usprawnienie prac nad redakcją ustaw w Rządowym Centrum Legislacji oraz pozostawienie ministerstwu tworzenia założeń biznesowych do ustaw. Prawnicy w RCL są fachowcami

w dziedzinie legislacji, ale nie mają wiedzy branżowej. Bardzo często końcowe zapisy ustawowe nie oddają właściwie intencji opisanych w założeniach do ustawy. Również proces konsultowania prawa z Radą Legislacyjną nie działa poprawnie, wiele ustaw kierowanych tzw. szybką ścieżką w ogóle pomija ten etap.

- Jedną z konsekwencji konstytucyjnego podziału władzy jest to, że na etapie rządowym, sejmowym i senackim nad ustawami pracują inni prawnicy. Tym samym wiedza z wcześniejszych etapów uchwalania prawa nie jest w odpowiedni sposób przekazywana do kolejnych etapów, prowadząc do wykoślawienia intencji twórców ustawy.
- Bardzo trudno wskazać ustawy mające właściwie przygotowane oceny skutków regulacji (OSR) zarówno pod względem merytorycznym, jak i pod względem momentu, w którym OSR jest przygotowywana. W praktyce OSR jest instrumentem fasadowym, przygotowuje się go nie po to, aby rozpocząć poważną debatę o konieczności zmiany prawa, lecz dlatego, by wypełnić obowiązek formalny. Można wskazać liczne przypadki ustaw, kiedy poprawki do nich zgłaszały osoby przypadkowe, niemające odpowiedniego przygotowania merytorycznego.
- Media z jednej strony pełnią pozytywną funkcję, monitorując proces legislacyjny, z drugiej zaś zwiększają presję na rząd i Sejm, aby uchwalać dużo prawa, szybko i byle jak. Okresy małej aktywności legislacyjnej Sejmu lub rządu czasami są opatrzone w mediach bardzo nieprzychylnymi komentarzami („Co oni tam robią, lenie!”, „Za co biorą pieniądze?”). Wiele złych ustaw powstało w wyniku presji medialnej.
- Administracja publiczna jest najsilniejszym graczem w procesie stanowienia prawa. Dbą o swoje przywileje i wygodę.
- Etap rządowy tworzenia prawa jest pomijany, jeżeli ministerstwa oceniają, że będą problemy z uzgodnieniem stanowisk pomiędzy resortami. Wtedy ustawa „resortowa” jest zgłaszana jako inicjatywa poselska.
- Często uchwała się złe prawo i parlamentarzyści mają tego świadomość, ale decydują kalkulacje polityczne, a nie oceny merytoryczne.
- Jeżeli grupy interesów przegrywają i nie są w stanie zmienić prawa podczas jego uchwalania, wówczas podejmują próbę jego rozwodnienia w trakcie

uchwalania dokumentów niższej rangi, jak rozporządzenia.

- W rządzie i parlamencie panuje przekonanie, że pojawiające się problemy należy rozwiązywać, uchwalając nowe prawo; tymczasem nie korzysta się z mechanizmów już dostępnych w administracji publicznej.

Badania zespołu prof. Rybińskiego wykazały również fakty, które trudno poddać racjonalnej interpretacji. Wymienić tu można zjawisko, że najczęściej złego prawa uchwała się zwykle w czerwcu i grudniu, że w naszym Sejmie potwierdza się wyraźnie ogólnoswiatowa praktyka parlamentarna, tj. wysyp ustaw zwiększających obciążenia budżetu w latach z wyborami. Kolokwialnie określa się to „kiełbasą wyborczą”. O braku wyobraźni i krótkowzroczności gremiów legislacyjnych kolejnych ekip rządowych świadczy prawidłowość, że zawsze w okresie lepszej koniunktury wzrasta niefrasobliwość w produkowaniu ustaw istotnie zwiększających obciążenia budżetu. To wskazuje, że rządy nie mają autentycznych strategii w efektywnym wykorzystaniu osiągniętej nadwyżki.

Przejrzystość stanowienia prawa w Polsce badała Fundacja Batorego¹⁷. Wnioski w zasadniczej mierze pokrywają się faktami stwierdzonymi przez prof. Rybińskiego oraz dokładnie korespondują z moimi wcześniejszymi i dalszymi konkluzjami. Warto wskazać te spostrzeżenia Fundacji, których ciężar gatunkowy ma znaczenie dla faktycznych możliwości efektywnego uczestnictwa obywateli w procesie stanowienia prawa¹⁸. Otóż w materiałach zebranych przez jej analityków znajdziemy warto odnotować następujące wnioski:

- W sytuacji pośpiechu legislacyjnego okres pomiędzy pierwszym czytaniem projektu ustawy i rozpoczęciem jej prac jest skracany do kilku tygodni. Instytucje zainteresowane uczestniczeniem w pracach legislacyjnych nie mogą robić tego od początku prac. Na posiedzeniach jednych podkomisji uwagi są powielane, na innych nie.
- Praktyczny tryb procesu prawotwórstwa w naszym parlamencie, ze względu na rygory czasowe, uniemożliwia zainteresowanym obywatelom i instytucjom aktywne uczestnictwo.
- Funkcjonuje paradoksalna regulacja, wedle której profesjonalni lobbyści nie mają prawa do wysłuchania publicznego w toku prac nad ustawą, wszelako

¹⁷Fundacja Batorego, *Przejrzystość procesu stanowienia prawa – raport z realizacji projektu*, „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”, Warszawa 2008 r.

¹⁸ Patrz: Łętowska E., *Rzeźbienie państwa prawa*, Wolters Kluwer 2013 r.

- uzyskują to prawo, gdy w formularzu uczestnictwa zarejestrują się jako goście!
- Stosowany jest nacechowany hipokryzją kamuflaż, polegający na tym, że w informowaniu agend ONZ-u o naszej praktyce parlamentarnej skrupulatnie wymienia się zaproszone do prac nad projektem ustawy organizacje pozarządowe, natomiast nie informuje się, że ich negatywne opinie zgłaszane w toku prac nigdy nie są uwzględniane.
 - Wysłuchania publiczne, stosowane niezwykle rzadko, tylko częściowo spełniają swoje zadanie – stworzenia płaszczyzny do jawnego przedstawienia interesów wszystkich stron zainteresowanych wpłynięciem na kształt regulacji, w tym formalnych i nieformalnych lobbystów.
 - Prace podkomisji, w których odbywa się główna praca legislacyjna na poziomie sejmowym, są wyłącznie nagrywane. W rezultacie poprawki wnoszone przez posłów czy proponowane przez gości podkomisji nie są jednoznacznie autoryzowane.
 - Lobbyści profesjonalni, jawnie deklarujący, czyj interes reprezentują, nie mogą uczestniczyć w pracach podkomisji. Mogą natomiast swobodnie uczestniczyć w nich lobbyści niezarejestrowani, korzystając z instytucji gościa.
 - Z organizacjami pozarządowymi nigdy nie konsultowano założeń do ustawy.
 - Występują kłopoty ze zdobyciem aktualnej wersji projektu aktu prawnego.
 - Organizacjom pozarządowym nie jest znany harmonogram pracy nad projektami ustaw.
 - Organizacje społeczne do procesu konsultacji zazwyczaj zgłaszają się do niego same.
 - Jeśli jest to korzystne dla rządu, mówi się, a czasem pisze do agend międzynarodowych (np. do ONZ-u), że projekt ustawy został skonsultowany z takimi i takimi organizacjami, ale nie dodaje się, że ich stanowisko było negatywne. Stwarza się tym wrażenie, że NGO-sy popierają projekt rządowy.
 - Większość organizacji nie otrzymuje odpowiedzi na swoje uwagi, zwłaszcza gdy są one krytyczne w stosunku do projektu.
 - Przejmowanie projektów ustaw rządowych przez posłów służy omijaniu procedury konsultacyjnej.
 - Wiele decyzji nie jest podejmowanych w drodze otwartej dyskusji, ale w wyniku rozmów i ustaleń gabinetowych.

- Występują przypadki rozpoczynania prac legislacyjnych przed ogłoszeniem tej informacji w *Planach legislacyjnych Rady Ministrów*.
- Brak reguł czasowych, które rządziłyby zewnętrznymi konsultacjami.
- Na przesłanie uwag do projektów ustaw w ramach konsultacji wyznacza się niezwykle krótki czas.
- Ministerstwa nie odpowiadają na przesłane im uwagi do projektów ustaw.
- Ministerstwa organizują tzw. spotkania uzgodnieniowe często z dnia na dzień.
- Nie ma jednolitej praktyki reagowania na uwagi i propozycje zgłaszane przez uczestników konferencji uzgodnieniowej.

Poważne zastrzeżenia można również skierować pod adresem TVP. Szczególnie, jeśli będziemy analizować stopień, w jakim wywiązuje się ona ze statutowych obowiązków, których realizacja dałaby obywatelom szansę na autentyczne uczestnictwo w stanowieniu prawa. **TVP telewizją publiczną stała się jedynie z nazwy.** Emituje płatne reklamy identycznie jak nadawcy komercyjni. Nie realizuje zapisanego w ustawie o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1993, Nr 7, poz. 34) obowiązku umożliwiania organizacjom ogólnokrajowym związków zawodowych i związkom pracodawców przedstawiania stanowiska w kluczowych sprawach publicznych.

Jako spółka prawa handlowego bierze udział w wyścigu komercyjnym na rynku mediów, kosztem swojej misji społecznej. Zaś polityczny klucz wyłaniania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji sprawia, że dyskurs polityczny wyparł problematykę społeczną. Zarysowuje się stały proces eliminacji wielobiegowości światopoglądowej na rzecz niezdrowego modelu: tania rozrywka i natrętna polityka. Praktycznie nie jest realizowany art. 25 udostępniający forum telewizji publicznej dla wyrażania także poglądów ustawowych partnerów społecznych: organizacjom pracodawców i związkom zawodowym. TVP ma ułatwiać władzom dialog ze społeczeństwem i komunikowanie się społeczeństwa z samym sobą. Tymczasem jest narzędziem partii politycznych.

Głównym kryterium oceny pracy Zarządu TVP i jej prezesa stały się wyniki ekonomiczne (w przypadku ich pogorszenia zawsze grozi im oskarżenie o działanie na szkodę spółki!). Niestety, nic nie wskazuje na to, że stan ten ulegnie zmianie.

Dopóki TVP będzie trybuną polityków, dopóty telewizja publiczna nie ma szans, by realizować misję publiczną i stanowić pas transmisyjny poglądów obywateli do władzy i odwrotnie. Bo o jej organach nadzorczych i zarządzających decydują politycy: co pokazywać, co mówić. O pieniądze dla TVP się nie martwią, bo jest spółka prawa handlowego i musi sama te pieniądze zarabiać.

Równie niezadowolająco wywiązuje się ze związanymi z nią oczekiwaniami **Trójstronna Komisja**. Dlatego bardzo rzadko jest postrzegana jako instytucja skutecznie podejmująca „...starania, aby istniały w Polsce warunki dla harmonijnego rozwoju gospodarczego i społecznego” dyskutująca „...(za pośrednictwem WKDS) trudne problemy lokalne”. Rzeczywistość przedstawicieli organizacji pracodawców i związkowców w Trójstronnej Komisji to światy, które według ich opinii mają niewiele punktów wspólnych.

Przedstawiciele związków zawodowych uważają, że dialog na poziomie Komisji Trójstronnej jest pozorowany. Strona rządowa symuluje wysłuchania jej członków. Dzieje się tak, bo urzędnicy są powoływani z klucza partyjnego lub niekompetentni (a najczęściej i jedno, i drugie). Niestety, z taką oceną ze strony rządowej – i to zarówno przez pracodawców, jak i związkowców – miałem do czynienia jako wieloletni wiceprzewodniczący Komisji.

Podobnie wiele zastrzeżeń budzi sytuacja w zakresie wykorzystania lobbingu, jako instrumentu wspomagającego proces uczestnictwa obywateli w procesie sprawowania władzy. Wprowadzenie rejestracji **działalności lobbingowej** faktycznie spowodowało wyraźne „naznaczenie” lobbystów w parlamencie. Rząd nie przyjął niestety jednolitych zasad informacji i materiałów dotyczących lobbingu i tej kwestii panuje pełna dowolność. 3 marca 2011 roku rząd przygotował nowy projekt ustawy o lobbingu, który przedstawił pełnomocnik rządu ds. opracowania programu zapobiegania i przeciwdziałania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych.

Była to próba totalnej kontroli i idącej za tym izolacji urzędników i decydentów od obywateli. Projekt zabraniał jakichkolwiek działań lobbingowych przy redagowaniu aktu przez kilka podmiotów, argumentując, iż czas na to powinien być tylko na etapie wstępnych lub głównych dyskusji. Ale to właśnie w ostatniej chwili, na etapie redagowania tekstów, rządowi „eksperti” przemycają najwięcej złych rozwiązań do tekstu, jak również powodują bałagan legislacyjny nawet na

poziomie semantycznym. Projektowana regulacja ograniczałaby konstytucyjne prawo obywateli do udziału w procesie stanowienia prawa, utrudniłaby przedsiębiorcom lobbowanie we współpracy z polskim rządem na forum unijnym, wprowadziłaby atmosferę zastraszania, przesuując rejestrację zawodowych lobbystów z MSWiA do CBA (jednostki specjalnej do ścigania przestępców!).

Na ogół opinia publiczna postrzega lobbying jako posługiwanie się kłamstwem, łamanie prawa, prowadzenie działań nielegalnych, gratyfikacje finansowe uzyskiwane dzięki popieraniu korzystnych dla lobbującego rozwiązań. Lobbying jest wręcz utożsamiany z korupcją. Śledząc praktykę lobbyingu zauważyłem, że największe zagrożenia korupcją pojawiają się na etapie prac w ministerstwach oraz w podkomisjach sejmowych. Ten negatywny obraz działalności lobbyingowej w odbiorze społecznym jest w dużej mierze spowodowany sygnalizowanym powyżej brakiem jednolitych uregulowań w tej kwestii.

Kolejnym obszarem, w którym nie do końca istniejące regulacje spełniają związane z nimi oczekiwania, jest obowiązujący system konsultacji społecznych. Okazuje się, że mimo rangi tego instrumentu w procesie stymulowania postaw obywatelskiego uczestnictwa w kreowaniu prawa w ustawodawstwie brakuje jednolitej i spójnej regulacji dotyczących tej kwestii. Ustanawia się obowiązek przeprowadzenia konsultacji, ale nie określa się, w sposób jasny i wiążący dla obu stron, zasad i trybu ich prowadzenia. Niedostatki jasności i precyzji podporządkowują ten proces dyskrejonalnej władzy organów państwa, którym często nie zależy na dokonaniu rzetelnych konsultacji. Konsultacje są często przeprowadzane pod z góry założoną tezę, a ich wyniki nie mają istotnego znaczenia dla rozwiązań regulacyjnych, przyjmowanych przez prawodawcę. Z tego właśnie powodu konsultacje społeczne nie spełniają swojej istotnej społecznej roli, jako źródło ważących informacji o przewidywanych skutkach projektowanych rozwiązań prawnych.

Podstawową wadą polskiego systemu prawnego w zakresie regulacji procesu konsultacji publicznych jest brak określenia trybu i zasad prowadzenia tego procesu na etapie prac nad przygotowaniem rządowych projektów ustaw i założeń do nich oraz zasad prawidłowej oceny skutków planowanych regulacji,

określających metodologię i tryb przeprowadzania obu tych procesów¹⁹.

Analogiczną do powyższej tezę można postawić także wobec procesu oceny skutków regulacji (OSR). W ustawie o Radzie Ministrów (art. 29 pkt 1a) oraz regulaminie jej prac (§9 ust. 1 w zw. z ust. 4 pkt 1) wskazuje się na obowiązek Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (odpowiednio resortu wnioskującego) przeprowadzenia analizy skutków ekonomiczno-społecznych (ocen korzyści i kosztów) projektu ustawy odnośnie do sektora finansów publicznych, rynku pracy, konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczości, a także wpływu na sytuację i rozwój regionalny. Nie określa się jednak metodologii i standardów przeprowadzania prawidłowej oceny skutków regulacji.

Przedstawione powyżej treści (oparte na własnych spostrzeżeniach i na pracach kompetentnych zespołów badawczych) ilustrują w miarę wyczerpująco dwie kwestie:

- umocowania formalnoprawne i instytucjonalne stanowiące przesłanki dla „obywatelskiej partycypacji” w stanowieniu prawa;
- wspomniane umocowania formalnoprawne są mało skuteczne w autentycznym kreowaniu działań obywatelskich.

A nie trzeba przecież skomplikowanego dowodu, aby zdać sobie sprawę z tego, że nawet najtrafniejsze postanowienie regulacyjne przyniesie niewielki pożytek, jeśli nie będzie respektowane i egzekwowane. Nasuwa się tu gorzka refleksja historyczna. Cóż z tego, że mieliśmy pierwsze na świecie ministerstwo oświaty (Komisja Edukacji Narodowej, 1773–1794), skoro nigdy nie udało się nam zrealizować ustanowionych przez nią reguł zarządzania powszechnym procesem nauczania...

¹⁹ Patrz: Wilkin J., *Jakość rządzenia w Polsce*, Scholar 2003 r.

ROZDZIAŁ III

SKUTKI: TIME LAG

Zarysowana powyżej infrastruktura formalnoprawna i jej oddziaływanie na praktykę legislacyjną generują określone skutki. Odnoszą się one zarówno do tego, co się dzieje w obszarze obywatelskiej partycypacji w rządzeniu państwem, jak również do tego, jak władza zdolna jest wykorzystywać nadarzające się dla naszej gospodarki szanse, a także, (co jeszcze ważniejsze) stawić czoło codziennym i przyszłym zagrożeniom.

Adekwatna ocena wszelkich zjawisk, a zjawisk społeczno-gospodarczych w szczególności, powinna uwzględniać ich dynamikę. To znaczy ujmować dane zjawiska w perspektywie temporalnej, czyli uwzględniać czas. Wiadomo przecież, że każda ekonomia to prawie zawsze ekonomia czasu²⁰. Prawdę tę podkreślali klasycy tej dyscypliny. Bowiem wszystko, co się dzieje, zawsze dzieje się w przestrzeni i w czasie. O ile jednak rezultaty przestrzenne naszych działań możemy zmieniać (np. budowlę możemy zawsze zdemontować i przetransportować choćby na inny kontynent!), o tyle zjawiska przebiegające w czasie są nieodwracalne; nie sposób ich cofnąć. Ten fakt uświadomili już sobie starożytni Rzymianie. Bowiem to oni umieścili w sali senatu, radząc nad opracowaniem obronnej strategii wobec najazdu Hannibala, sławetne hasło „*Periculum in mora*” („Zagrożenie tkwi w zwłóce”). Opóźnienia w działaniu, zwłoka we wdrażaniu koniecznych reguł, przeciąganie procesu decyzyjnego są to zagrożenia, dotyczące efektywności funkcjonowania i to na wszystkich szczeblach organizacji. Negatywne apogeum osiąga to na szczeblu gospodarki narodowej. Dziś w literaturze światowej to zagrożenie nazywa się ***time lag***.

Time lag w ekonomii to synonim „czasu opóźnienia”, to luka czasowa między momentem, w którym coś powinno się stać (np. podjęta ustawa), a momentem, kiedy to coś stało się. To m.in. czas oczekiwania biznesu na uruchomienie działań, indukujących wydarzenia ważne dla życia publicznego.

²⁰ Klasyczną monografią na ten temat jest: Acckoff R., *Redesigning Society*, Stanford University Press 1992 r.

Opisana przeze mnie w poprzedniej części pracy praktyka legislacyjna i sposób, w jaki są konsumowane formalnoprawne możliwości działań obywatelskich i rządowych owocuje tym, że *time lag* to u nas stan permanentny.

Biznes czeka bowiem stale na decyzje ustawodawcy, sensowne ustawy (i ich wykładnie dokonane przez ministerstwa) oraz szybką reakcję rządu tam, gdzie to niezbędne. Niestety, wszystko to zawsze jest opóźnione. W efekcie spada dynamika gospodarcza. Biznes wyhamowuje. Efektem stanowienia prawa, które tworzy bariery dla rozwoju firm, lub takiego, którego państwo nie jest w stanie wyegzekwować, jest stały wzrost (już olbrzymiej) szarej strefy, obecnie szacowanej na 20-30% PKB. Równie groźnym skutkiem patologii w stanowieniu prawa w kwestiach gospodarczych jest wzrost rejestracji firm zagranicą oraz masowa emigracja najbardziej przedsiębiorczych obywateli.

Potwierdzają to realia. Okazuje się, że w l. 2007-2011 deficyt budżetowy w Polsce był nie tylko większy niż średnia w krajach UE, ale również w każdym roku większy. W tych pięciu latach ten deficyt wyniósł w Polsce średnio 5,2 proc. PKB, a w krajach UE kształtował się średnio na poziomie 4,2 proc. (w Niemczech 1,6), w krajach strefy euro zaś – 3,9 proc. W stosunku do 2007 r. wzrost deficytu budżetowego w l. 2008-2010 wynosił 6 punktów procentowych (pp) PKB w Polsce, a w krajach UE 5 pp, z kolei w krajach strefy euro 5,5 pp i 4,3 pp w Niemczech.

Równie niekorzystnie kształtowały się arcyważne wskaźniki, tj.:

- poziom PKB na mieszkańca według siły nabywczej,
- poziom konsumpcji prywatnej na mieszkańca (mowa o wskaźniku AIC - *Actual Individual Consumption*),
- poziom tempa wzrostu PKB,
- poziom deficytu sektora finansów publicznych - w relacji do PKB,
- poziom długu publicznego (w relacji do PKB).

Ilustruje to poniższa tabela, w której dokonałem porównania Polski na tle 1/całej UE, 2/strefy euro oraz 3/Niemiec. Według materiałów Eurostatu, dane te są następujące²¹:

Tabela nr 1.

l.p.		Polska	UE (27)	Strefa euro (17)	Niemcy
1.	PKB na mieszkańca, 2011 r.	52,9	82,6	89,3	100
2.	AIC, 2011 r.	57,5	83,3	89,2	100
3.	Tempo wzrostu PKB w %				
	2011 r.	4,3	1,5	1,4	3,0
	2012 r., prognoza KE	2,4	-0,3	-0,4	0,8
	2013 r., prognoza KE	1,8	0,4	0,1	0,8
4.	Deficyt sektora finansów publicznych, 2011 r., w % PKB	5,0	4,4	4,1	0,8
5.	Dług publiczny, 2011 r., w % PKB	56,4	82,5		80,5

Oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

Ta negatywna tendencja w kształtowaniu się procesów gospodarczych utrzymuje się, a nawet ulega pogłębieniu. Dramatyczną ilustracją tego stwierdzenia może być sytuacja na odcinku zadłużenia państwa. Okazuje się, że dług publiczny sięga (styczeń 2014 r.) 950 mld zł, tj. 56% PKB, sama obsługa długu pochłania 50 mld zł. Ukryty dług publiczny wynosi ponad 3 bln zł; na głowę Polaka przypada oficjalnie 26 tys. zł długu publicznego (wg obliczeń Forum Obywatelskiego Rozwoju – aż 80 tys. zł); do KRUS obywatele dopłacili w roku 2013 ok. 15 mld zł, do ZUS – 64 mld, do przywilejów emerytalnych – 12 mld. Szara strefa sięga 27% PKB, w Światowym Rankingu Przedsiębiorczości zajmujemy 131. miejsce pod względem niedogodności rządowych przepisów. Wydajność polskiego

²¹ Eurostat, aktualizacja 10.12.2012.

pracownika wynosi 50% wydajności pracownika niemieckiego. Pod względem innowacyjności znajdujemy się w IV, tj. najniższej grupie państw Unii Europejskiej. Na badania i rozwój wydajemy 62 razy mniej niż Niemcy. Siła nabywcza Polaka to 5879 euro, dwa razy mniej niż w Europie. 45% rodzin żyje w niedostatku, w 90 ograniczono potrzeby, w 60% nie ma żadnych oszczędności. Aż 60% badanych przez „Monitor Rynku Pracy“ (24.09.2013) potwierdza, że w ciągu najbliższych 12 miesięcy planuje wyjechać za granicę w poszukiwaniu pracy. Płace pracowników są jedne z najniższych w Europie. W 2013 r. zanotowaliśmy największy od 9 lat procent upadłych firm (1200 z obrotami powyżej 50 mln zł). W roku 2013 zanotujemy najprawdopodobniej najniższy wzrost PKB – 1,3% – od roku 2000 (i to liczony nie metodą Eurostatu, która obowiązuje wszystkie państwa członków UE, ale tzw. metodą polskiego ministra finansów).

Ww. dane są rezultatem prymatu polityki nad gospodarką oraz ignorowaniem opinii obywateli przez władze regionalne i ogólnokrajowe.

Najdobitniejszy przykład to tzw. ustawa o OFE – uchwalona przez Sejm 6 grudnia 2013 r., wprowadzająca zmiany zasad wypłaty emerytur zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Opowiedziało się przeciwko niej 58 wybitnych prawników i 144 ekonomistów, także wspólnie przewodniczący NSZZ „Solidarność” i prezes BCC oraz, według CBOS, większość Polaków²².

Rosną np. pozapłacowe koszty zatrudnienia, ponieważ stale rośnie presja fiskusa spowodowana złą sytuacją budżetu. Obecnie w ogólnym koszcie zatrudnienia płaca pracownika stanowi tylko 59%. Nieomal 41% to daniny na rzecz fiskusa (**Załącznik nr 5**). Nic więc dziwnego, że skłonność pracodawców do inwestowania maleje. W efekcie stopa bezrobocia w styczniu 2013 roku wyniosła 14,2%²³, mimo że ponad 2 mln młodych ludzi wyjechało z Polski²⁴.

Przyjmując, że ilustrowana powyższa sytuacja wynika nie tylko z aktualnego stanu gospodarki światowej, ale jest przede wszystkim pochodną działań rządowych (które z kolei są uwarunkowane formalnoprawnymi

²²Badanie CBOS z 5 grudnia 2013 r. „Opinie o projektowanych zmianach w funkcjonowaniu OFE“.

²³ Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

²⁴ Źródło: Główny Urząd Statystyczny. Liczba mieszkańców Polski przebywających czasowo za granicą osiągnęła najwyższą wartość, szacowaną na 2270 tys. Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań wykazały, że w końcu marca 2011 r. za granicą przebywało powyżej 3 miesięcy 1017 tys. osób zameldowanych w Polsce na stałe, w tym ponad 1560 tys. przebywało 12 miesięcy i więcej.

ograniczeniami oraz potencjałem intelektualno-profesjonalnym ekipy rządzącej), BCC w styczniu 2014 roku opublikował tzw. ocenę *Gospodarczego Gabinetu Cieni*²⁵, wystawioną rządowi. Wygląda ona jak poniżej:

Tabela nr 2. Ocena Gospodarczego Gabinetu Cieni BCC, styczeń 2012 r.

OBSZAR	IV kw. OCENA w skali 0-5	BRAKI	PORÓWNANIE OCENY IV kw. do III kw. 2013
działania rządu ogółem	2,0 pkt	-3 pkt	bz.
gospodarka	2,5 pkt	-2,5 pkt	0,5 p. mniej
finanse	2,0 pkt	-3 pkt	1 p. więcej
polityka podatkowa	2,0 pkt	-3 pkt	bz.
rynki finansowe	0 pkt	-5 pkt	1 p. mniej
promocja gospodarki za granicą	3,0 pkt	-2 pkt	1 p. więcej
spółki Skarbu Państwa i prywatyzacja	3,0 pkt	- 2 pkt	1 p. więcej
przedsiębiorczość	4,0 pkt	-1 pkt	2 p. więcej
ochrona zdrowia	2,0 pkt	-3 pkt	bz.
cyfryzacja i rozwój społ. informacyjnego	1,0 pkt	-4 pkt	bz.
przemysł obronny	4,0 pkt	-1 pkt	1 p. więcej
ubezpieczenia społeczne	2,0 pkt	-3 pkt	1 p. mniej
prawo pracy	3,0 pkt	-2 pkt	bz.
rynek pracy	2,0 pkt	-3 pkt	1 p. mniej
zagospodarowanie funduszy UE	4,0 pkt	-1 pkt	0,5 p. więcej

²⁵ Gospodarczy Gabinet Cieni BCC został powołany 2.04. 2012 r., aby wspierać działania prorozwojowe władz publicznych, monitorować prace resortów kluczowych dla przedsiębiorczości, rekomendować zmiany sprzyjające rozwojowi naszego kraju, wzrostowi gospodarczemu, konkurencyjności polskich firm, przejrzystości prawa, a także walce z bezrobociem i szarą strefą. To gabinet gospodarczych fachowców, z których wielu piastowało w przeszłości funkcje publiczne, m.in. prof. Stanisław Gomułka, dr Janusz Steinhoff, dr Stanisław Kluza, dr Jerzy Kwieciński, dr Irena Ożóg, mec. Andrzej Kalwas.

prawo gospodarcze	2,0 pkt	-3 pkt	bz.
system stanowienia prawa	2,0 pkt	-3 pkt	bz.
środowisko naturalne	1,0 pkt	-4 pkt	1 p. mniej
infrastruktura	3,0 pkt	-2 pkt	bz.
spółdzielczość	0 pkt	-5 pkt	bz.

Oprac. BCC 2012 r.

Przy czym przyjęto, że: 0 oznacza brak aktywności rządu w danym obszarze, 5 oznacza optymalne działania z punktu widzenia gospodarki.

Niepokój mogą budzić również ustalenia zespołu ekspertów Narodowego Banku Polskiego. Zespół ten dokonał analizy znaczenia ekonomicznego ustaw uchwalonych w roku 2011. Badaniem objęto wszystkich 237 ustaw Sejmu VI kadencji uchwalonych w 2011 r.²⁶ i podpisanych przez Prezydenta RP. Ustawy te analizowano pod kątem charakteru zmian wprowadzanych przez nie, zasięgu oddziaływania (biorąc pod uwagę sektor przedsiębiorców, sektor publiczny i obywateli) oraz wpływ na wyróżnione obszary gospodarki (konkurencyjność, rynek pracy, otoczenie instytucjonalne, rozwój).

Analiza pozwoliła stwierdzić, że niewiele ponad 25 proc. ustaw może mieć jakiegokolwiek oddziaływanie ekonomiczne. Ze względu na kryterium charakteru dokonywanych zmian przez przepisy uchwalonych ustaw w roku 2011, zaledwie co 14. ustawa wprowadza zmiany merytoryczne istotne dla materii objętej regulacją, 40 proc. ustaw – zauważalne merytoryczne zmiany. W badaniu analizowano też średnioroczny wpływ tych ustaw w sektorze finansów publicznych w okresie 3 lat od wejścia ustawy w życie, wyróżniając próg graniczny oddziaływania na poziomie 0,02 proc. PKB. Zaledwie w przypadku co 30. ustawy stwierdzano wpływ przekraczający graniczną wartość. W związku z powyższymi informacjami możemy ostrożnie założyć, że zgodnie z założeniami niniejszego projektu, to nie więcej niż 30 proc. projektowanych ustaw wymagało będzie pogłębionej oceny skutków regulacji, która uzasadni zaangażowanie doradców zewnętrznych. Jeśli weźmie się za punkt odniesienia dane historyczne, bo Sejm RP

²⁶Prawo w gospodarce. Raport 2011, Biuro Finansów Publicznych, Instytucji i Regulacji, Instytut Ekonomiczny, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 2012.

VI kadencji uchwalił 952 ustawy, należałoby oczekiwać wykonywania zewnętrznych analiz dla ok. 70 ustaw rocznie.

Koszty opracowania jednej analizy oszacować można biorąc za podstawę raport z badania, pt. *„Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”*²⁷. W badaniu były analizowane procesy decyzyjne z zakresu wykorzystywania zewnętrznych ekspertów przez administrację rządową w trzech następujących obszarach: stanowienia prawa (ze szczególnym naciskiem na uwzględnienie ocen skutków regulacji) ewaluacji i tworzenia strategii. W ramach badania wywiadami internetowymi kwestionariuszowymi, objęto wszystkie jednostki administracji centralnej i wojewódzkiej (koncentrując się na komórkach, które obsługują proces legislacyjny i tych zajmujących się analizami oraz strategiami). Badanie wykazało, że w praktyce publicznej administracji brakuje sprawdzonego i jednolitego mechanizmu, który służyłby szacowaniu kosztów współpracy administracji publicznej oraz instytucji doradczych. Na pytanie o zakładane koszty współpracy z zewnętrznymi ekspertami w roku 2009, udzieliło odpowiedzi 43 ankietowanych; 29 z nich poinformowało, że na cel ten nie przewidziało żadnych środków finansowych. Pozostali zaplanowali średnio około 163 tys. zł na współpracę z zewnętrznymi ekspertami. Natomiast w odpowiedzi na rzeczywiste wydatki, poniesione w 2009 r. na ten cel, 16 ankietowanych wydało przeciętnie ok. 113 tys. zł²⁸. Ponieważ wspomniane wydatki dotyczyły wszelkich analiz zamówionych w roku 2009, w zakresie nie tylko ocen skutków regulacji, ale też tworzenia strategii oraz ewaluacji, można zatem założyć, że kwota 100 tys. zł szacowana na potrzeby wynagrodzenia ekspertów zajmujących się opracowaniem dotyczącym oceny skutków projektowanych regulacji, nie jest zaniżona. A więc określając wydatki na 70 projektów ustaw rocznie, kwota łączna potrzebna na sporządzenie oceny skutków regulacji przez zewnętrznych ekspertów nie powinna raczej przekroczyć rocznie 7 mln zł.

²⁷Raport dostępny w serwisie Służby Cywilnej pod adresem: <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/93.pdf>

²⁸W ramach badania przeprowadzono również wizyty studyjne w Holandii, Wielkiej Brytanii, Szwecji, USA oraz w instytucjach europejskich – we wszystkich przypadkach podkreślano, że pozyskiwanie wiedzy jest niezbędnym warunkiem lepszych regulacji.

W 2010 r. na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przeprowadzono dość szeroko zakrojone badanie, które na 77,6 mld zł oszacowało administracyjne koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa, władze publiczne, obywateli i sektor wolontariatu, w związku z wykonywaniem nałożonych zobowiązań przez 482 akty prawne, co do zakresu dostarczania informacji władzom publicznym i podmiotom prywatnym, dotyczących podejmowanych czynności albo prowadzonej działalności. Kwota ta to 6,1 proc. polskiego PKB. Warto zauważyć, że wyżej wspomniana, dokonana wcześniej redukcja administracyjnych obciążeń dotycząca priorytetowych obszarów prawa w kwocie 0,6 mld zł to 0,79 proc. kosztów administracyjnych szacowanych w tym badaniu. Zgodnie z przewidywaniami ekspertów międzynarodowych, długookresowym efektem redukcji administracyjnych obciążeń o 25 proc. w Polsce byłby wzrost Produktu Krajowego Brutto o 1,9 proc. Przeprowadzone w tej samej sprawie badanie przez Holenderskie Biuro ds. Analiz przewidziało, że ograniczenie w Polsce obciążeń o 25 proc. przyczynić się powinno do wzrostu wydajności pracy o 2,4 proc.

Według przytoczonych powyżej badań najbardziej kosztowny obowiązek to prowadzenie rachunkowości – kosztuje ono rocznie przedsiębiorców zobowiązanych do tego, prawie 14 mld zł. Zdecydowana większość z najbardziej kosztownych obciążeń administracyjnych to zobowiązania z zakresu prawa podatkowego i rocznych sprawozdań finansowych spółek.

Te powszechnie dostrzegane patologiczne następstwa w funkcjonowaniu obowiązującej praktyki tworzenia i egzekwowania prawa odbijają się na przekonaniach i opiniach obywateli w kwestii oceny stanu państwa. Otóż z sondażu Zespołu Badań Społecznych OBOP (w TNS Polska) wynika, że trzy czwarte Polaków (75%) ocenia negatywnie rozwój sytuacji w kraju. O tym, że sprawy te idą w dobrą stronę, przekonanych jest tylko 14%. Ponad 70% Polaków nie ufa sobie wzajemnie, nie udziela się społecznie, nie bierze udziału w zebraniach. Zmniejszenie odsetka tych, którzy to ufają innym (z 12,2 proc. w roku 2011 r. do 11 proc. w roku 2013) przesądza o spadku kapitału społecznego. Zmniejsza także odsetek osób aktywnych społecznie (15,2 proc., spadek o 0,4 pkt proc.) i członków organizacji (13,7 proc., spadek o 1,1 pkt proc.). Maleje też procent Polaków

uważających, że demokracja jest najlepszym z możliwych ustrojów. Dziś jest to 25,5%²⁹. 67% Polaków ocenia, że polska gospodarka znajduje się w kryzysie³⁰.

Opisany powyżej stan rzeczy powinien być nie tylko przedmiotem krytycznej refleksji, ale przede wszystkim stać się punktem wyjścia do podjęcia przez odpowiednie (tj. kompetentne intelektualnie i odpowiednio umocowane w strukturze władzy) gremia prac nad zmianą tej sytuacji.

²⁹ Źródło: „Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków”.

³⁰TNS OBOP – badanie zrealizowano w dniach 5-10 lipca 2013 r. na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1000 mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat.

ROZDZIAŁ IV

REKOMENDACJE

1. Wymiar aksjologiczno-temporalny

Jak już zaznaczyłem powyżej, wszelka działalność ludzka oraz wszelkie procesy zachodzące w otaczającym nas świecie mają swój wymiar czasowy. Otóż jest rzeczą absolutnie podstawową, aby ten aspekt rzeczywistości z wyjątkową starannością uwzględniać w funkcjonowaniu wszelkich systemów społecznych. Zanedbania na tym odcinku zawsze, bowiem przynoszą bardzo negatywne skutki. Już starożytni zauważyli tę prawidłowość, sygnalizując ją znanym stwierdzeniem: *Tempus fugit* (czas ucieka). Współcześnie zwykło się mówić o *time lagach*, tj. opóźnieniach grożących destrukcją każdej organizacji, w której się pojawiają. Nie może być inaczej. Warto bowiem przypomnieć, że czas to jedyne dobro, które raz utracone nigdy nie może być odzyskane. Dlatego racjonalna gospodarka tym dobrem jest sprawą o fundamentalnym znaczeniu. Również odnośnie do takich działań, jakimi są aktywności parlamentu i rządu w obszarze tworzenia formalnoprawnych wyznaczników działalności gospodarczej. Trzeba jednak pamiętać, że wszelka działalność zorientowana na konkretne cele musi być zawsze poddana pewnym wartościującym kryteriom (aksjologia), pozwalającym uporządkować w czasie podejmowane czynności. Krótko mówiąc, muszą być im nadane pewne priorytety właśnie ze względu na ich pilność. Nawet na poziomie działań jednostkowych ta reguła też funkcjonuje. Kiedy np. konkretnego dnia mam do załatwienia kilkanaście spraw i grozi mi, że się „nie wyrobię”, hierarchizuję je wedle pewnego kryterium – od najważniejszego do mniej ważnych. Te kryteria w przypadku działań jednostkowych nie są na ogół skomplikowane i trudne do ustalenia, są też z reguły subiektywne.

Znacznie sprawa staje się bardziej skomplikowana, gdy idzie o zjawiska i procesy w skali makrospołecznej³¹. Szczególnie dotyczy to działalności prawotwórczej w wydaniu parlamentu i rządu. Co zrobić, aby nieprzedłożone i skonsultowane projekty ustaw nie lądowały na lata w tzw. zamrażarce sejmowej.

³¹ Na ten temat patrz: Wilkin J., *Teoria wyboru społecznego*, Scholar 2005 r.

W jaki sposób zapewnić, aby trafiały one do konsultacji społecznych i pod obrady Sejmu w kolejności wyznaczonej przez ich ciężar gatunkowy, który wyznacza (wspomniana w schemacie nr 1) ich siła wpływu? Otóż odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Przede wszystkim dlatego, że wymaga holistycznego spojrzenia na postawiony problem. Sprawę trzeba bowiem rozpatrywać całościowo. Tzn. ustalanie priorytetów czasowych w podejmowaniu prac nad przygotowaniem konkretnych ustaw wymaga:

- po pierwsze maksymalnie wnikliwej oceny wszystkich skutków, jakich spodziewamy się po ich wejściu w życie;
- po drugie wartościującej (znowu aksjologia!) oceny tych skutków ze względu na bieżącą sytuację społeczno-gospodarczą.

Otóż moje propozycje, których punktem wyjścia jest próba zobiektywizowania obszaru skutków wywołanych pojawieniem się w systemie gospodarki konkretnych regulacji, mają swoją genezę. Wynikają one z własnych przemyśleń, obserwacji naszej praktyki legislacyjnej oraz tego, jak to wygląda w innych krajach świata (np. w USA). Ich istotą jest przekonanie, że w obszarze tych skutków można zawsze wyspecyfikować coś, co określe **triadą fundamentalną**. Idzie mi o to, aby każda inicjatywa związana z pojawieniem się projektu konkretnej nowej regulacji, której Sejm po konsultacjach społecznych nada moc prawną, była w obszarze skutków rozpatrywana ze względu na trzy kryteria.

A mianowicie: **kryterium gospodarczo-finansowe, kryterium bezpieczeństwa i kryterium prestiżu państwa**. Oczywiście tej propozycji nie wymaga specjalnego dowodu. Można bowiem uznać za bezdyskusyjne stwierdzenie, że każdy z nas chce być obywatelem państwa, które gwarantuje mu odpowiednią stopę życiową, pozwala czuć się bezpiecznym, a także – *last but not least* – z którego w kontaktach z cudzoziemcami może być dumny. Równie oczywista jest supozycja, że właśnie na poziomie rządu są projektowane regulacje o wymienionym obszarze skutków.

W tym punkcie kończą się stwierdzenia oczywiste. Trzeba bowiem pamiętać, że próba operacyjnego wykorzystania tych stwierdzeń dla racjonalizowania procesu legislacyjnego wymaga ustaleń o bardzo wysokim stopniu trudności. Jeśli bowiem przyjmimy, że konkretna ustawa, (której projekt czeka w kolejce na realizację), oddziałuje na rzeczywistość z siłą 1,00 punktu, to

pojawia się problem zasadniczy: jak ten punkt rozkłada się na obszary wymienione przez powyższe trzy kryteria (triada fundamentalna). W jakim stopniu (tj. z jaką siłą wyrażoną w punktach) np. ustawa o odpłatności za leki, naliczaniu stawek amortyzacyjnych w budownictwie bądź kontroli lotów wpływa na ekonomię, bezpieczeństwo czy prestiż naszego kraju?

Ale to nie koniec trudności! Załóżmy bowiem, że na liście projektów ustaw czekających na rozpatrzenie przez odpowiednie gremia dokonaliśmy odpowiedniego wyspecyfikowania ze względu na rozkład punktów określonych przy nasze trzy kryteria.

Wiemy na przykład, że projekt „X”, przełożony na konkretną ustawę, będzie na gospodarkę oddziaływał z siłą 0,60 punktu, na bezpieczeństwo z siłą 0,30 punktu oraz na prestiż kraju z siłą 0,10 punktu. Zaś projekt „Y” oddziałuje na gospodarkę z siłą 0,10 punktu, na bezpieczeństwo z siłą 0,15 punktu, a na prestiż kraju z siłą 0,75 punktu. Wreszcie projekt „Z” będzie oddziaływał na gospodarkę z siłą 0,20 punktu, na bezpieczeństwo z siłą 0,70 punktu, a na prestiż z siłą 0,10 punktu. W każdym przypadku suma punktów uzyskanych przez konkretny projekt wynosi 1,00. Trudno byłoby więc ustalić, który z nich kwalifikuje się jako pierwszy w kolejce na liście prac rządu i komisji sejmowych. Nawet jednak gdyby sumy punktów różniły się pod względem numerycznej wartości, to uzyskana przewaga konkretnego projektu byłaby wątpliwym argumentem nadania mu priorytetu w pracach legislacyjnych. Należy bowiem pamiętać, że w konkretnej sytuacji wymienione obszary, tj. gospodarka, obronność i prestiż międzynarodowy, zawsze charakteryzuje jakiś „bilans otwarcia”. Jeżeli np. gospodarka jest w rozpaczliwym stanie, nie pojawiają się żadne specjalne zagrożenia w kwestii bezpieczeństwa, a prestiż międzynarodowy nie jest powodem do niepokoju – to coś z tego wynika dla analizowanej tutaj kwestii ustalania priorytetów w harmonogramie prac nad projektami ustaw.

Nietrudno bowiem sobie wyobrazić sytuację, w której wprowadzenie danej ustawy miałyby zasadniczy wpływ na kwestię bezpieczeństwa kraju oraz istotny wpływ na zwiększenie jego międzynarodowego prestiżu, natomiast w znikomym stopniu wpływałyby na stworzenie warunków poprawiających jego sytuację gospodarczą. Nie trzeba przekonywać, że nadanie projektowi takiej ustawy rangi priorytetu w harmonogramie prac Sejmu byłoby decyzją mało racjonalną.

Okazuje się więc, że przy ustalaniu takiego priorytetu kolejności prac nad projektami potrzebne jest kryterium: po pierwsze obiektywne (aby wykluczyć pozamerytoryczne względy nadawania priorytetu), po drugie na tyle złożone, aby uwzględniało przedstawione powyżej aspekty określające rangę ustawy. Krótko mówiąc, potrzebny jest **wskaźnik charakteryzujący zarówno siłę oddziaływania danej ustawy na interesujące nas obszary rzeczywistości społeczno-gospodarczej, jak również ciężar gatunkowy („waga”) tych spraw w danym momencie historycznym**. Można taki wskaźnik zbudować, jeżeli wyrazimy ilościowo znaczenie (wagę) tego, co w danym momencie dzieje się na danym odcinku, tj. na odcinku gospodarki, zagrożeń bezpieczeństwa i prestiżu. Lapidarnie rzecz ujmując, sprowadza się to do tego, że im jest gorzej na którymś z wymienionych odcinków, tym wyższy współczynnik (np. w skali od 1 do 5) określa jego „wagę“ w danym momencie czasowym (wymiar temporalny). Wspomniana waga sygnalizuje po prostu stopień pilności reagowania na danym odcinku.

Przełożmy teraz powyższą propozycję budowy wskaźnika określającego priorytet czasowy podjęcia prac nad danym projektem ustawy na konkretny przykład. Założmy więc, że dla projektu ustawy „X” w danym momencie wskaźnik siły jej oddziaływania na interesujące nas obszary zjawisk polityczno-gospodarczych wygląda jak poniżej:

- gospodarka 0,70
- bezpieczeństwo 0,20
- międzynarodowy prestiż 0,10

Natomiast ocena jakościowa tego, co się dzieje aktualnie w wymienionych obszarach (w skali 1-5), wygląda następująco:

- gospodarka 2
- bezpieczeństwo 3
- prestiż 5

Teraz można zbudować syntetyczny wskaźnik oddający oba aspekty interesującego nas zjawiska, tj. ustalić liczbową wartość obiektywizującą miejsce danego projektu (w naszym przypadku projektu „X”) na liście oczekujących. Zabieg ten polega na zsumowaniu wyników **przemnożenia siły wpływu przez wagi**.

Wskaźnik ten wyniesie:

$$WS_x = 0,7 \times 2 + 0,2 \times 3 + 0,1 \times 5 = 2,5$$

Jeżeli jednak sytuacja w którymś momencie ulegnie radykalnej zmianie, np. katastrofalnie pogorszy się stan gospodarki, pozostałe zmienne zaś (prestż i bezpieczeństwo) pozostaną *constans* w stosunku do poprzedniego okresu, to ten sam projekt uzyska inny wskaźnik. Ta zmiana bierze się stąd, że w obecnej sytuacji wagi (określające stopień pilności interwencji w dany obszar) wyglądają następująco:

- gospodarka 5
- bezpieczeństwo 2
- prestż 1

W tej sytuacji wskaźnik syntetyczny dla tego samego projektu X ulegnie zmianie i będzie kształtował się jak poniżej:

$$WS_x = 0,7 \times 5 + 0,2 \times 2 + 0,1 \times 1 = 4$$

Fundamentalną zaletą tego wskaźnika jest więc to, że pozwala obiektywizować i wyrazić w liczbowej formie cechy tak istotne dla ustalania harmonogramu prac nad kolejnymi projektami ustaw, jak siła (zakres) wpływu rozważanej ustawy na ważne obszary życia społecznego oraz aktualną potrzebę oddziaływania na te obszary. Ta ostatnia możliwość sprawia, że można elastycznie zmieniać punkty przypisywane do konkretnych obszarów (1, 2, 3, 4, 5) i w ten sposób sprawić, że nasz syntetyczny wskaźnik będzie adekwatnie wyrażał potrzebę pilności w podjęciu prac nad danym projektem.

Ważna sprawa zbudowania obiektywnego kryterium ustalania właściwego priorytetu ważności prac parlamentu nie zamyka listy potrzeb związanych z poprawą merytorycznej trafności w wyborze tematów, jakie winny być przedmiotem prac zespołów parlamentarnych.

Zjawiska, które budzą niepokój społeczny i mogą być zagrożeniem dla gospodarczej suwerenności państwa, muszą trafiać na wokandę regulacyjnych prac parlamentu. Zanim jednak tak się stanie, muszą istnieć obiektywne wskaźniki sygnalizujące narastanie problemu (w nazewnictwie przyjętym na Zachodzie określa się je mianem „wskaźników wczesnego ostrzegania“). Kształtowanie się tych wskaźników winno uczulać Sejm i rząd na zjawiska, gdzie w interesie państwa jest niezbędna „regulacyjna kontra” w postaci odpowiedniej ustawy.

Założmy więc dla przykładu, że w jakimś obszarze zjawisk społeczno-gospodarczych pojawiają się fakty zagrażające zdrowym zasadom gospodarki rynkowej. Założmy dodatkowo, że jest to obszar szczególnie wrażliwy, gdyż oprócz wymiaru ekonomicznego, ma reperkusje polityczne. Dobrym przykładem takiego obszaru jest rynek wydawnictw prasowych. Na tym rynku monopolizacja jest zjawiskiem patologicznym, albowiem grozi manipulowaniem opinią publiczną, a nawet masowym praniem mózgow w interesie konkretnej grupy kapitałowo-politycznej. Dlatego proces narastania monopolizacji w tym obszarze powinien być nieustannie i czujnie monitorowany przez władze państwowe. Do tego oczywiście są potrzebne odpowiednie wskaźniki, tzn. adekwatnie oddające stan własnościowej struktury rynku wydawniczo-medialnego. Propozycje takiego wskaźnika zamieszczam poniżej.

Punktem wyjścia jest przypomnienie, że na rynku wydawniczym absolutna monopolizacja ma miejsce wtedy, gdy wszystkie tytuły czasopism są w jednym ręku; natomiast konkurencja „prawie doskonała” pojawia się wtedy, gdy istnieje n czasopism i każde ma innego wydawcę. Oczywiście między tymi skrajnościami możliwe są sytuacje pośrednie. Weźmy pod rozwagę przypadek, kiedy na danym rynku wydawniczym działają cztery redakcje ($n=4$). Możliwych jest wtedy pięć konfiguracji ze względu na uwarunkowania własnościowe:

- jednemu właścicielowi podlegają wszystkie cztery pisma (oznacza to pełną monopolizację, którą ilustruje zapis 0-0-0-0)
- trzy gazety mają tego samego wydawcę, a jedna jest niezależna (ilustruje to zapis 0-0-0, 0)
- istnieje dwóch wydawców, z których każdy jest właścicielem dwóch tytułów (ilustruje to zapis 0-0, 0-0)
- dwie gazety mają jednego właściciela, a dwie są niezależne (odpowiada temu zapis 0-0, 0,0)
- każda gazeta ma innego właściciela (ten brak powiązań, oznaczający doskonałą konkurencję, ilustrujemy zapisem 0,0,0,0).

Powyższe sytuacje określające różny stopień zmonopolizowania rynku można precyzyjnie wyrazić ilościowo, posługując się proponowanym wzorem na wskaźnik monopolizacji (W_M):

$$W_M = (\sqrt{x_1^2 + x_2^2 + x_3^2 + \dots + x_n^2}) / n$$

gdzie:

- x_n – oznacza liczbę jednostek organizacyjnych podporządkowanych właścicielowi,
- n – liczbę jednostek organizacyjnych danej branży (w moim przykładzie redakcji) działających na danym terenie.

W podanym przeze mnie przykładzie wielkości wskaźnika monopolizacji rynku będą się kształtowały jak poniżej:

$$1/ W_M = \frac{\sqrt{4^2}}{4} = 1,00 \text{ (0-0-0-0 – rynek całkowicie zmonopolizowany).}$$

$$2/ W_M = \frac{\sqrt{3^2}}{4} = 0,75 \text{ (0-0-0,0 rynek zdominowany przez jedną firmę w 75%).}$$

$$3/ W_M = \frac{\sqrt{2^2+2^2}}{4} = 0,71 \text{ (0-0,0-0)rynek zdominowany przez koalicję 2 firm).}$$

$$4/ W_M = \frac{\sqrt{2^2}}{4} = 0,50 \text{ (0-0,0,0 – rynek częściowo zmonopolizowany).}$$

$$5/ W_M = \frac{\sqrt{0}}{4} = 0,00 \text{ (0,0,0,0 – praktycznie całkowita wolna konkurencja).}$$

Należy podkreślić, że prezentowany powyżej wskaźnik może być bardzo użytecznym narzędziem, pozwalającym na monitorowanie procesów i zjawisk społeczno-gospodarczych, gdzie nadmierna koncentracja wpływów działających podmiotów może zagrozić fundamentalnej zasadzie równości tychże podmiotów funkcjonujących w obszarze gospodarki.

Wyniki takiego monitorowania stanowią bowiem najwłaściwszy materiał jako punkt wyjścia dla inicjatyw legislacyjnych w obszarach najbardziej tego wymagających.

2. Wymiar organizacyjno-prawny

W poprzednich rozdziałach przedstawiłem podstawowe niedomagania procesów prawotwórstwa w naszym kraju oraz konsekwencje tego na sytuację społeczno-gospodarczą państwa. Fakty są jednoznaczne: jest niedobrze! Natomiast wcześniej starałem się wykazać, o jakie wartości głównie chodzi, kiedy podejmujemy próbę poprawy sytuacji, oraz jak operacjonalizować ten proces ze względu na wagę występujących problemów i pilność potrzeby ich rozwiązania. Jednakże warunkiem koniecznym do uruchomienia procesów społeczno-

gospodarczych zasadniczo poprawiających istniejący stan rzeczy są zmiany w strukturze i kompetencjach działających dzisiaj podmiotów oraz wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych.

Postulowane przeze mnie zmiany organizacyjne odnośnie do gospodarki i obywatelskiej partycypacji w procesie władzy różnią się jakościowo ze względu na ich formalnoprawny ciężar gatunkowy. Część z nich ma charakter proceduralno-organizacyjny, a barierą aplikacji jest li tylko wiedza ekspercka. Ale formułuję również takie propozycje, które wiążą się ze zmianami konstytucji. Bowiem spectrum moich propozycji rozciąga się od kwestii identyfikowania problemów wymagających regulacji i usprawnienia pracy rządowego procesu legislacyjnego, do zasadniczej reformy Senatu.

Poszerzeniem form organizowania się i reprezentatywności zarówno w dialogu społecznym, jak i dla rozwoju obywatelskiego zajmowały się BCC i Kancelaria Juris w pracy „Przedsięwzięcia rekomendowane dla poprawy reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego i poszerzenia dialogu społecznego; zakres przedsięwzięć rekomendowanych dla zapewnienia właściwej reprezentacji i dialogu społecznego“. Najważniejsze wnioski:

- a) Wprowadzić w miejsce dotychczasowej ustawy o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r. nowej kompleksowej regulacji z poszerzeniem stosowania instytucji „zrzeszeń nierejestrowych”, zastosować instytucję stowarzyszeń i zrzeszeń także do osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, w tym także zrzeszania się łącznie z osobami fizycznymi.
- b) Zamiast czterech ustaw określających różne instytucje zrzeszania się przedsiębiorców i pracodawców, tj.:
 - ustawy z dnia 23 maja 1991r. o organizacjach pracodawców,
 - ustawy z dnia 30 maja 1989r. o izbach gospodarczych,
 - ustawy z dnia 30 maja 1989r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (zrzeszania handlu i usług, zrzeszania transportu),
 - ustawy z dnia 22 marca 1989r. o rzemiośle ewentualnie w zakresie dotyczącym cechów, izb rzemieślniczych i Związku Rzemiosła Polskiego,należy wprowadzić jedną, nowoczesną regulację pozwalającą na swobodę form, zakresów i celów zrzeszania się pracodawców i przedsiębiorców oraz

dającej podstawy do wyłaniania wspólnych reprezentacji branżowych i terytorialnych.

Także wprowadzić rozwiązania umożliwiającego zrzeszanie się różnych grup zawodowych, w tym wolnych zawodów, twórców, pracowników nauki i oświaty, przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu kompetencji i liczby obligatoryjnych korporacji, z zapewnieniem możliwości wyłaniania wspólnej reprezentacji, a także zrzeszania się stowarzyszeń, zrzeszeń i samorządów zawodowych w różnego typu porozumienia.

Ponadto:

- wprowadzić instytucję powszechnego samorządu gospodarczego
- wprowadzić obowiązek okresowych ocen skutków istniejących regulacji (ustaw, rozporządzeń) w istotnych dziedzinach (podatki, zdrowie, nauka i oświata, gospodarka)
- doprecyzować formy i obowiązki w zakresie przeprowadzania konsultacji z reprezentatywnymi organizacjami oraz wprowadzić wysłuchania publiczne
- skonkretyzować regulacje instytucji publicznych wysłuchań w regulaminach Sejmu i Senatu RP, w procesie ustawodawczym, przy uwzględnieniu prawa inicjatywy dla samorządu gospodarczego, reprezentatywnych organizacji i Komisji Trójstronnej
- zwiększyć zakres podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej o zrzeszenia, porozumienia organizacji pozarządowych, samorządów zawodowych i gospodarczych. Także zmniejszenie liczby osób niezbędnych do zgłoszenia inicjatywy ustawodawczej.
- wprowadzić standardy tworzenia i funkcjonowania porozumień czy konferencji branżowych, tematycznych lub regionalnych, dla stworzenia podstaw i zapewnić tryb wyłaniania reprezentacji określonych środowisk, organizacji, zrzeszeń i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego: konferencja mediów, kongres kultury, porozumienie organizacji osób niepełnosprawnych.
- włączyć do planów i programów polityki społecznej i gospodarczej te przedsięwzięcia, które zapewniają systemowe, stałe udzielanie pomocy

- organizacyjnej, upowszechnianie wiedzy o funkcjonowaniu organizacji pozarządowych i metodach oraz formach ich działalności
- wdrożyć przez rząd okresowe badania dotyczące liczby i liczebności organizacji pozarządowych oraz ich reprezentatywności wraz z oceną stanu zorganizowania społeczeństwa obywatelskiego
 - zapewnić większą przejrzystość funkcjonowania władz i instytucji publicznych oraz pełniejszy, sprawniejszy dostęp do informacji publicznej
 - wprowadzić skuteczniejsze rozwiązania dla samorządu terytorialnego odnośnie do lokalnych planów współpracy z organizacjami pozarządowymi przez ich powiązanie z planami finansowymi i rozwoju
 - wprowadzić obowiązek przyjmowania przez samorząd terytorialny strategii rozwiązywania problemów społecznych z uwzględnieniem możliwości powoływania lokalnych komisji Dialogu Społecznego oraz instytucji mediacji społecznej.

W celu uczynienia procesu legislacyjnego na poziomie sejmowym bardziej przejrzystym, postuluję, aby wszystkie osoby otrzymujące status gościa komisji, a w praktyce także stosownej podkomisji, były zobowiązane do zadeklarowania, jaki lub czyj interes reprezentują i o dokonanie jakich zmian w projekcie ustawy wnoszą. Należy jasno określić, kto może być ekspertem i gościem i jaka jest ich rola w pracach komisji i podkomisji sejmowych. Prace podkomisji powinny być nie tylko nagrywane, ale i protokołowane. W pracach podkomisji należy wprowadzić zasadę podpisywania wnoszonych poprawek imieniem i nazwiskiem autora.

Poprawkę do ustawy mogłoby zgłosić co najmniej 15 posłów.

Należy wprowadzić obowiązek składania oświadczenia o konflikcie interesów posła w przypadku członków komisji parlamentarnych pracujących nad konkretną ustawą i wprowadzenie mechanizmu wyłączenia z prac komisji posła objętego konfliktem interesów³².

Ponadto:

- Należy tak zmienić ustawę lobbingową, aby lobbyści mieli prawo wstępu na podkomisje. To tam w praktyce projekt ustawy przybiera ostateczny

³²Źródło: Uczelnia Vistula, *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa*, raport zespołu naukowego pod kierunkiem prof. K. Rybińskiego, 2012 r.

kształt. Zmiana ta zrównoważyłaby pozycję profesjonalnych lobbystów i lobbystów nieoficjalnych, którzy w pracach podkomisji mogą uczestniczyć bez przeszkód.

- Powinno się częściej stosować instytucję wysłuchania publicznego.
- Podczas lub po przeprowadzeniu wysłuchania publicznego posłowie powinni ustosunkowywać się do postulatów zgłaszanych w jego trakcie. Wprowadzenie tego postulatu pociąga za sobą zmianę w regulaminie Sejmu w rozdziale 1a – Wysłuchanie Publiczne.
- Informacja o pracownikach i społecznych współpracownikach parlamentarzystów, klubów i kół poselskich powinna być rozszerzona o informacje o ich wykształceniu.
- Organizacje pozarządowe powinny podnosić swoją wiedzę o procedurach rządzących procesem legislacyjnym.
- Zawiązywać koalicje i występować wobec decydentów ze wspólnie wypracowanym stanowiskiem.
- Szukać wsparcia ze strony mediów³³.

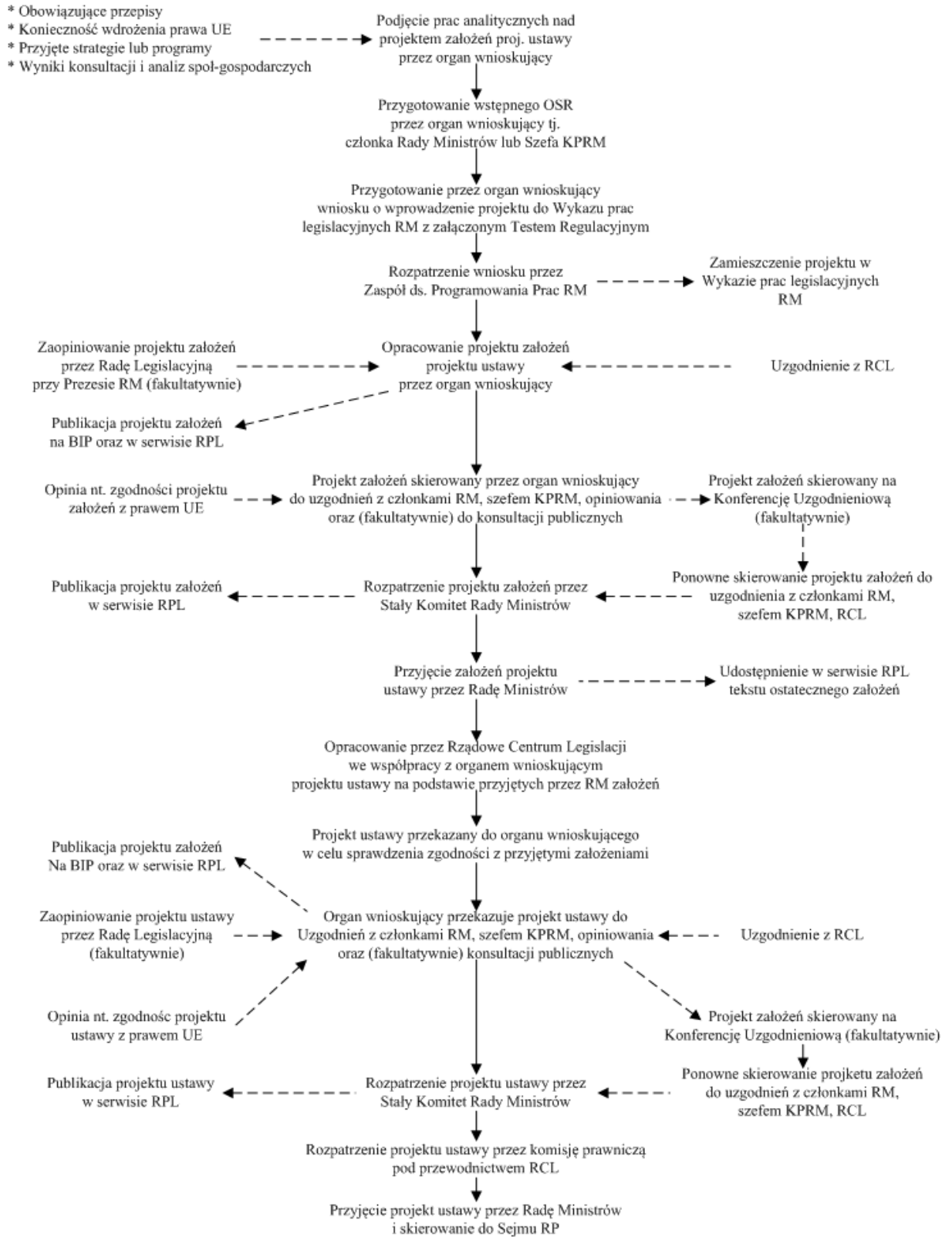
Więcej uwagi chciałbym poświęcić **organizacji rządowego procesu legislacyjnego**. Jego obecny tryb ilustruje poniższy schemat organizacyjny.

³³ Opracowano na podstawie raportu z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”, Fundacja Batorego, 2008 r.

Schemat nr 2.

RZĄDOWY PROCES LEGISLACYJNY PROJEKTU USTAWY OPRACOWYWANEGO NA PODSTAWIE ZAŁOŻEŃ PROJEKTU USTAWY

Schemat uproszczony

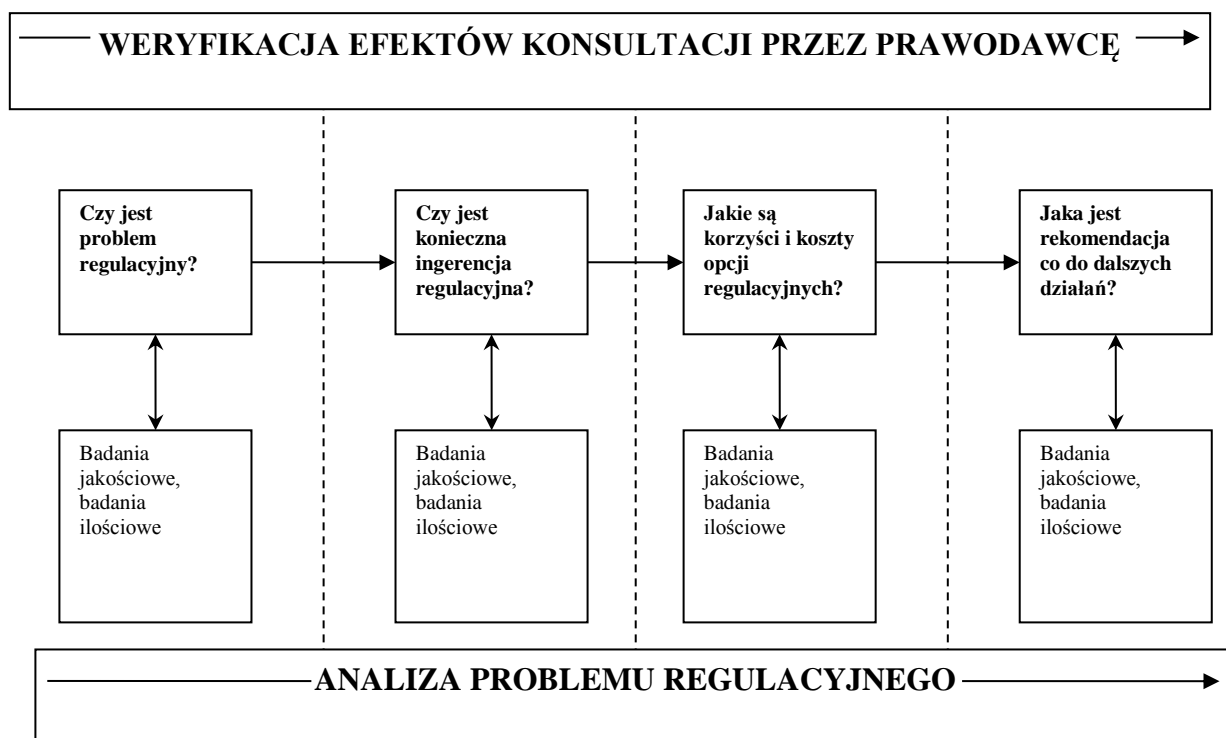


Etapem rozpoczynającym zmodyfikowany rządowy proces legislacyjny jest analiza problemu regulacyjnego. Podstawowe znaczenie na tym etapie mają zidentyfikowanie problemu regulacyjnego oraz jego analiza. O istnieniu problemu regulacyjnego prawodawca może dowiedzieć się z dwóch źródeł: ustaleń własnych organów administracji rządowej oraz konsultacji społecznych. Najefektywniejszym źródłem informacji o pojawiających się w systemie prawnym problemach są bez wątpienia adresaci aktów prawnych. W przypadku analizy problemu regulacyjnego konsultacje społeczne mają stanowić wsparcie dla prawodawcy w:

- ustaleniu, czy doprowadzenie do stanu pożądanego wymaga interwencji regulacyjnej, czy też może nastąpić poprzez zmianę praktyki,
- określeniu katalogu możliwych opcji regulacyjnych oraz przeprowadzeniu oceny korzyści i kosztów każdej z nich,
- podjęciu decyzji o rozpoczęciu prac nad założeniami do ustawy lub o odstąpieniu od dalszych prac.

Przebieg analizy problemu regulacyjnego obrazuje poniższy schemat.

Schemat nr 3. Przebieg analizy problemu regulacyjnego.



Oprac. własne.

Po przeprowadzeniu analizy problemu regulacyjnego, dokonaniu oceny korzyści i kosztów społeczno-ekonomicznych poszczególnych opcji regulacyjnych i podjęciu decyzji co do kierunku interwencji regulacyjnej, odpowiednie ministerstwo opracowuje projekt założeń do ustawy. Na tym etapie – biorąc pod uwagę, że znaczna część analizy problemu regulacyjnego została przeprowadzona – podjęcie prac nad założeniami do ustawy powinno zostać ujawnione w programie legislacyjnym rządu ze wskazaniem 6-miesięcznego terminu przyjęcia tych założeń.

Konsultacje społeczne powinny – co wymaga szczególnego podkreślenia – mieć charakter obligatoryjny i składać się z dwóch części:

- 1) Konsultacji prowadzonych podczas prac nad założeniami do ustawy polegających na badaniach jakościowych prowadzonych w eksperckich grupach fokusowych.
- 2) Konsultacji po opracowaniu i podaniu do wiadomości publicznej projektu założeń do ustawy. Po opracowaniu założeń do ustawy, konsultacje publiczne powinny obejmować otwarte konsultacje założeń do ustawy (rozesłanie do możliwie wielu partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, udostępnienie w „Biuletynie Informacji Publicznej”, konsultacje poprzez portal do konsultacji online). Termin na zgłoszenie uwag nie powinien być krótszy niż miesiąc i zostać wydłużony w przypadku znacznego skomplikowania lub wagi społecznej projektu.

Nadesłane opinie powinny zostać ujawnione w „Biuletynie Informacji Publicznej” i poprzez portal internetowy skupiający w jednym miejscu materiały dotyczące prac na wszystkich dokumentach rządowych. Członek RM lub szef KPRM odpowiedzialny za opracowanie założeń do ustawy powinien dokonać ewaluacji wyników konsultacji otwartych oraz przedstawić publicznie ich wyniki (np. w formie tabelarycznej na stronie BIP).

Kontrola jakości merytorycznej projektu ustawy, jego zgodności z założeniami do projektu ustawy, a także oceny skutków regulacji nie może się ograniczać do funkcji kontrolnych wykonywanych przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz – wybiórczo – przez Radę Legislacyjną. Powinna być wsparta przez odpowiednie konsultacje społeczne. Rządowe Centrum Legislacji nie może uczestniczyć w procesie konsultacji publicznych, kontaktować się z

interesariuszami oraz podmiotami wykonującymi działalność lobbingową. W trakcie prac legislacyjnych, przed przyjęciem przez Radę Ministrów, projekt powinien zostać poddany także obowiązkowej ocenie legislacyjnej Rady Legislacyjnej, a także obowiązkowej weryfikacji jakości OSR (Ocena Skutków Regulacji), dokonanej przez Komitet Stały Rady Ministrów.

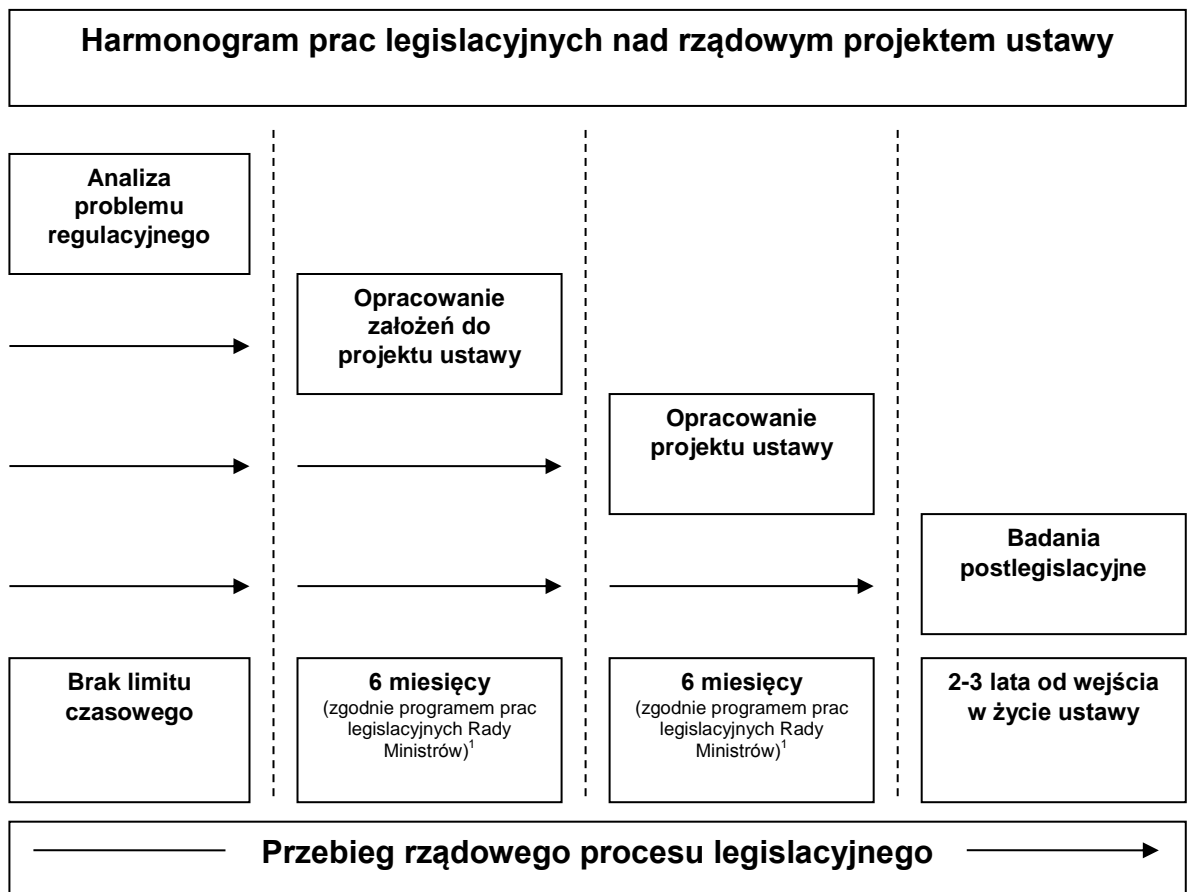
Przez badania postlegislacyjne (OSR *ex post*) należy rozumieć „systematyczne, zaplanowane gromadzenie doświadczeń związanych z funkcjonowaniem wydawanych ustaw”, które ma na celu sprawdzenie, czy akt prawny prawidłowo realizuje cele, które przyświecały prawodawcy podczas jego tworzenia. Analiza skutków regulacji *ex post* powinna być dokonywana z wykorzystaniem konsultacji publicznych po 2-3 latach od dnia wejścia w życie ustawy.

Prowadzenie badań postlegislacyjnych, z uwzględnieniem wskazanych wyżej zasad, wymaga odpowiedniego podziału obowiązków w między poszczególne ministerstwa i Radę Ministrów. Nie można obciążyć tym obowiązkiem, w pełnym wskazanym wyżej zakresie, jednego podmiotu. Konieczne jest stworzenie systemu badań postlegislacyjnych. W systemie tym mogłyby uczestniczyć:

- **Rada Legislacyjna** przy prezesie Rady Ministrów, jako ciało dokonujące bieżącej oceny jakości działalności ustawodawczej rządu oraz okresowej oceny poszczególnych dziedzin prawa.
- **Ministrowie**, wedle ich właściwości wynikającej z ustawy o działach administracji rządowej, jako podmioty dokonujące szczegółowej analizy postlegislacyjnej ustaw wchodzących w obszar działania resortu oraz wydawanych przez siebie rozporządzeń.
- **Zewnętrzni eksperci**. W tej fazie prac ustawodawczych przeprowadzenie konsultacji publicznych ma fundamentalne znaczenie, gdyż stanowi unikatowe źródło informacji dla prawodawcy. Konsultacje te powinny opierać się wyłącznie na eksperckim badaniu fokusowym.

Ujawnienie nieprawidłowości w praktyce stosowania danej ustawy w fazie prac postlegislacyjnych uruchamiałoby automatycznie pierwszy etap prac legislacyjnych, tj. analizę problemu regulacyjnego.

Schemat nr 4. Harmonogram prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy



¹Wymaganie wynikające z ustawy o lobbingu w procesie stanowienia prawa.

Oprac. własne.

Zatem przebieg rządowych prac nad projektem założeń do ustawy z uwzględnieniem konsultacji społecznych powinien kształtować się według następującego schematu:

Najlepszym sposobem na poprawę zarówno jakości stanowionego prawa, jak i stopnia partycypacji obywateli w procesie jego stanowienia³⁴, jest zapisanie w ustawie o Radzie Ministrów podstawy ustawowej dla rozporządzenia prezesa

³⁴ Patrz: Łętowska E., *Rzeźbienie państwa prawa*, Wolters Kluwer 2013 r.

Rady Ministrów w sprawie „Zasad konsultacji publicznych”, które ustanawiałyby podstawowe standardy tych konsultacji³⁵.

Nie mniej ważnym problemem od kwestii proceduralnych są kompetencje formalnoprawne uczestników tego procesu. Głównie chodzi mi o role i miejsce samorządu gospodarczego we wspomnianym procesie.

Prapoczątki **samorządu gospodarczego** sięgają cywilizacji starożytnych – Grecji i Rzymu (wskazywał na to Émile Durkheim w dziele pt. „O podziale pracy społecznej” z 1883 r.). W IX wieku pierwsi zaczęli się organizować w zrzeszenia gospodarcze o prywatno-prawnym charakterze, armatorzy floty handlowej i kupcy. Ich celem była obrona oraz reprezentacja interesów ówczesnego mieszczaństwa. Powstające w średniowieczu korporacje - w niemieckich miastach i północnej części Niderlandów, były korporacjami o charakterze lokalnym – cechy oraz gildie. **W XIII wieku główną rolę odgrywała niemiecka Hanza. W Polsce na początku wieku XIII kupcy zaczęli się zrzeszać w gildie.**

Rozwój izb handlowych przypadł na wiek XV. W 1485 r. rozpoczęły działalność izba handlu w Antwerpii i izba handlowa w Brugii. W roku 1599 w Marsylii powstała Rada Handlu (Conseil de Commerce), w skład której wchodziłi tzw. nadzorcy wybierani wśród armatorów i kupców.

W drugiej połowie XIX wieku wykształciły się w Europie ostatecznie dwa modele izb gospodarczych. Pierwszy to izby gospodarcze samorządu gospodarczego, które dysponowały władztwem administracyjnym. W drugim przypadku były to izby gospodarcze stowarzyszeniowe bez uprawnień w zakresie władztwa administracyjnego. Izby przyjęły się m.in. w Hiszpanii, we Włoszech, Francji, Austrii i Holandii, a w okresie międzywojennym też w Polsce. Choć izby te

³⁵ Źródła – materiały przygotowane we współpracy BCC i Naczelnej Rady Adwokackiej: „Model konsultacji publicznych” – prezentacja opracowana na potrzeby debaty w BCC „Konsultacje publiczne a jakość prawa” przez dra hab. Marcina Matczaka i dra Tomasza Zalasieńskiego, 2012 r.; W. Michałek, „Konsultacje publiczne w procesie stanowienia prawa. Znaczenie konsultacji w Unii Europejskiej”, 2012 r.; M. Matczak, T. Zalasieński, „Konsultacje publiczne w procesie stanowienia prawa. Wdrożenie Modelowej Procedury Konsultacji Publicznych do systemu prawnego”, 2012 r.; M. Matczak, T. Zalasieński, „Wyciąg z raportu dotyczącego koniecznych zmian procesu konsultacji publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz modelowej procedury konsultacji publicznych”, 2011 r.; M. Matczak, T. Zalasieński, Konsultacja: Z. Żurek, J. Paczocha. Model powstał w ramach projektu „Zarządzanie zmianą w otoczeniu formalnoprawnym przedsiębiorstw”, 2012 r.; Matczak, Zalasieński, „Wdrożenia procedury konsultacji publicznych do systemu prawnego. Dysfunkcyjność obecnego «systemu» konsultacji publicznych”, 2012.

nie były instytucjami gospodarczego samorządu w znaczeniu prawa administracyjnego reprezentowały interesy wąskich grup. Jednak kształtowane w 200-letniej historii, doprowadziły do powstania jednolitych organów reprezentacji lokalnej i krajowej, zapewniając skuteczną reprezentację i dialog z władzą państwową.

Korzenie izb przemysłowo-handlowych na ziemiach polskich jako publicznych instytucji o powszechnym charakterze, sięgają początków XIX wieku – były to rady handlowe, tworzone w roku 1809, w Księstwie Warszawskim na mocy dekretu Fryderyka Augusta.

W Polsce międzywojennej działalność organizacji i instytucji przemysłowców i przemysłu regulowały trzy rozporządzenia Prezydenta RP:

- z dn. 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, zajmujące się regulowaniem organizacji dobrowolnych zrzeszeń przemysłowych oraz ich związków,
- z dn. 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych,
- z dn. 27 października 1932 r. - Prawo o stowarzyszeniach umożliwiające zrzeszanie się; w przeciwieństwie do rozwiązań aktualnych, zarówno osób prawnych, jak i fizycznych.

Obecnie, zgodnie z art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, na drodze ustawy tworzyć można inne rodzaje samorządu niż terytorialny, któremu to Konstytucja RP poświęca osobny Rozdział VII, i samorządy zawodowe, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji. W przywołanym przepisie Konstytucji mowa jest o tym, iż te oraz inne samorządy, nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu, a także ograniczać w żaden sposób wolności podejmowania działalności gospodarczej; wynika zatem z powyższego zastrzeżenia, iż tego rodzaju „inny samorząd” to przede wszystkim samorząd gospodarczy, wspomniany wprost w Konstytucji RP w art. 61 ust. 1, zapewniającym dostęp do informacji publicznej.

Otóż w tym miejscu należy się pewne doprecyzowanie. Według Konstytucji, samorząd, stanowiąc część składową władz publicznych, polega na wykonywaniu ustawowo przekazanych publicznych zadań przez zrzeszenia (korporacje publicznoprawne, wspólnoty) obywateli albo inne podmioty prawa, utworzone ustawowo oraz grupujące na mocy ustawy wskazane tu kategorie podmiotów. Dany podmiot „uczestniczy w samorządzie” z woli ustawodawcy, a nie na skutek

aktu przystąpienia do samorządu (gospodarczego, zawodowego, gminnego). W samorządzie nie pozostaje się w stosunku członkostwa.

To właśnie uczestniczenie z mocy prawa - a nie z woli podmiotów zrzeszających się, odróżnia samorząd od dobrowolnych organizacji (jak związki zawodowe czy organizacje pracodawców), o których mowa w art. 12 i art. 59 Konstytucji RP. W pewnych dziedzinach gospodarki utworzono samorząd gospodarczy, który grupuje z mocy prawa podmioty prowadzące w danej dziedzinie działalność, np. w rolnictwie (izby rolnicze – ustawa z dn. 14 grudnia 1995 r.), bądź odnośnie do zakładów ubezpieczeń (Polska Izba Ubezpieczeń – ustawa z dn. 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej).

Dzisiaj, coraz wyraźniej występuje potrzeba wprowadzenia w Polsce powszechnego samorządu gospodarczego.

Aktualnie w Polsce działa więcej niż 100 izb przemysłowo-handlowych oraz ponad 260 innych organizacji gospodarczych, takich jak Business Centre Club, Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, również zrzeszenia transportu, handlu i usług, itp. Zrzeszają one kilkanaście tysięcy przedsiębiorców, to nie przekracza jednak 3 proc. reprezentacji ogółu przedsiębiorstw, do tego reprezentują one przede wszystkim dużych przedsiębiorców. Mali i mikro-przedsiębiorcy, oprócz niektórych izb rzemieślniczych, nie są wcale reprezentowani.

Nieliczne z organizacji czynnie uczestniczą w procesie legislacyjnym – nie dysponują bowiem wystarczającymi środkami na poniesienie kosztów związanych ze sporządzaniem analiz czy na wynagrodzenia dla ekspertów. W tworzeniu prawa i dział mają realnie tylko duzi przedsiębiorcy. Tymczasem działalność małych firm wprost rzutuje na rozwój krajowej przedsiębiorczości.

Oto najważniejsze założenia opracowane w BCC³⁶ dla powołania nowej formuły samorządu gospodarczego:

- zapewnienie przedsiębiorcom pełnej reprezentacji,
- utworzenie organów i władz samorządu - instytucji publicznej realizującej, oprócz własnych, zadania publiczne,

³⁶ Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym przygotowany przez ZP BCC pod kierunkiem Marka Goliszewskiego i Kancelarię Juris

- zapewnienie w procesie legislacyjnym wyrażania stanowisk wspólnych w imieniu przedsiębiorców i ich organizacji.

Do takich zadań należałoby głównie:

- prowadzenie systemu informacji gospodarczej i ewidencji przedsiębiorców,
- kształcenie rzeczoznawców majątkowych i nieruchomości, syndyków, mediatorów, biegłych, kuratorów osób prawnych,
- prowadzenie m.in. list biegłych, mediatorów, rzeczoznawców ds. korporacyjnych i gospodarczych w zakresie rozstrzygania sporów.

Samorząd gospodarczy byłby dwustopniowy: wojewódzki i powiatowy. W przypadkach szczególnych, przewidzianych w ustawie, można będzie powołać samorządową izbę miejską, regionalną albo gminną. Na szczeblu ogólnopolskim izby reprezentowałyby Krajowa Izba Przemysłowo-Handlowa. Nadzór nad samorządem gospodarczym byłby sprawowany na podstawie wyłącznie kryterium zgodności z prawem. Organem nadzorującym działalność władz samorządu gospodarczego byłby minister właściwy w sprawach gospodarki. W zakresie spraw budżetowych, na poziomie województw i powiatów - regionalna izba obrachunkowa, właściwa ze względu na siedzibę izby. Organa nadzoru miałyby prawo żądania od władz gospodarczego samorządu jedynie danych i informacji niezbędnych, dotyczących organizacji i funkcjonowania izb oraz ich organów.

Oprócz izb powiatowych byłby fakultatywnie tworzone gminne albo miejskie izby przemysłowo-handlowe z inicjatywy nie mniej niż 50 przedsiębiorców albo 15 radców danej izby powiatowej wybranych z okręgu, w którym ma być utworzona izba gminna lub miejska. Także fakultatywnie mogłyby być tworzone regionalne lub wojewódzkie izby przemysłowo-handlowe. O utworzeniu izb regionalnych i wojewódzkich decydowałiby, odpowiednio, radcy izb powiatowych lub izby powiatowe, a regionalne na wniosek co najmniej trzech izb wojewódzkich, które granicząc ze sobą tworzyłyby region.

Mając na względzie charakter izb rozumianych jako instytucje publiczne, nie mogłyby one prowadzić działalności gospodarczej. Natomiast, dla realizacji swoich zadań i celów, miałyby prawo prowadzenia odpłatnej działalności pożytku publicznego, choćby w zakresie wydawniczej czy edukacyjnej. Izby nie mogłyby tworzyć spółek kapitałowych czy osobowych, nabywać akcji ani udziałów, ale ze

względu na ewentualną potrzebę okresowego lokowania środków pieniężnych mogłyby kupować bezpieczne papiery wartościowe (obligacje rządowe).

W samorządzie nie byłoby zasady przymusowej przynależności czy członkostwa, tylko powszechne uczestnictwo, np. mieszkańca gminy w gminnym samorządzie. Nie byłoby ani opłat członkowskich, ani składek. Podobnie jak w większości europejskich krajów, przedsiębiorcy mieliby prawo wybierać swą reprezentację jako organ władzy - izby składające się z wybieranych radców. Izby stanowiłyby władzę samorządu przedsiębiorców i wybierały swe organy wykonawcze. Ogół przedsiębiorców dysponowałby biernym i czynnym prawem wyborczym, z których korzystałby wedle własnego uznania. Dotychczas istniejące organizacje przedsiębiorców zgłaszałyby kandydatów i wybierałyby radców.

Dziś ewidencje działalności gospodarczej, prowadzone w gminach w ramach zadań zleconych, są niewiarygodne z powodu rozwiązań systemowych, i jakości prowadzonej ewidencji (to nie jest tryb i standard rejestrów publicznych czy ksiąg). W powiatach, województwach czy gminach nie prowadzi się ewidencji czy rejestrów, które pokazywałyby w całości zakresy działalności gospodarczej na danym obszarze, liczbę oraz rodzaj podmiotów gospodarczych, a także ich zmiany.

Brak także wiarygodnej ewidencji danych, która pozwoliłaby ustalić czynne spółki kapitałowe i osobowe w układzie terytorialnym w województwach i powiatach, czy też prowadzących działalność gospodarczą fundacji, spółdzielni stowarzyszeń. Prowadzenie przez izby przemysłowo-handlowe jednorodnej ewidencji i monitoringu dynamiki zmian związanej z formami i rodzajami działalności przedsiębiorców, bez zwracania uwagi na charakter i rodzaj ksiąg dziedzin działalności czy rodzaj ewidencji, mogłoby stać się istotnym własnym zadaniem z zakresu administracji publicznej samorządu gospodarczego.

Cel zaprojektowanej w BCC regulacji to nie ingerencja w swobodę zrzeszania się przedsiębiorców czy pracodawców. Projekt nie zmienia podstaw i nie zmienia zakresu działania obecnych organizacji samorządu przedsiębiorców.

Schemat nr 5.

Propozycja struktury organizacyjnej powszechnego samorządu gospodarczego:



Z mocy prawa samorząd grupowałby, jako należących do niego przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dn. 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a także oddziały przedsiębiorców zagranicznych, które prowadzą działalność gospodarczą na terytorium RP, jednak z wyłączeniem przedsiębiorców z mocy prawa zrzeszonych w już istniejących samorządach sektorowych: w Polskiej Izbie Ubezpieczeń, w izbach rolniczych, w samorządach zawodowych, w Izbie Domów Składowych. Jednocześnie stwarzałby możliwość przynależności do samorządu przedsiębiorców zagranicznych (na ich wnioski). W celu uniknięcia niebezpieczeństwa powstania samorządu menedżerów gospodarki zamiast samorządu gospodarczego, proponuję oprócz reprezentowanie zrzeszonych podmiotów na własności w rozumieniu ekonomicznym (menedżer nie jest właścicielem, a więc przedsiębiorcą).

Nowa ustawa o samorządzie gospodarczym przyznawałaby ogólnokrajowym organizacjom samorządu gospodarczego oraz ich zrzeszeniom

prawo do wyboru określonej liczby radców do Krajowej Izby. Natomiast biernego i czynnego prawa wyborczego nie miałyby podmioty publiczne, a więc Skarb Państwa i samorządy terytorialne.

W sektorze publicznym działa znikomy procent ogółu podmiotów gospodarczych. Jednak rola tego sektora jest znaczna, a to z racji zakresu branżowego podmiotów niesprywatyzowanych. Sektor paliwowy, energetyczny, również obszar usług komunalnych to ciągle istotne domeny gospodarczej aktywności podmiotów publicznych. Dlatego dla zapewnienia im rzeczywistej reprezentacji należałoby uwzględnić możliwość wprowadzenia reprezentacji publicznych podmiotów Skarbu Państwa i samorządów, dzięki instytucji kooptacji i radców mianowanych. To powinna być reprezentacja nie menedżerów, ale właścicielska, a więc uprawnione do desygnowania radców winny być organy władzy publicznej.

Z uwagi na praktykę oraz wykształcenie się tzw. samozatrudnienia w postaci rejestrowania działalności gospodarczej niekiedy li tylko dla obniżenia ubezpieczeń społecznych i kosztów podatkowych, a wykonywania pracy nadal na rzecz jednego podmiotu i w jego siedzibie, trudno byłoby zaliczyć samozatrudnienie tego typu do działalności gospodarczej przedsiębiorcy, który to powinien wychodzić z produktami na rynek. Dla potrzeb samorządu i czystości w zasadach przyznawania statusu przedsiębiorcy i zachowania proporcji w strukturze reprezentacji, proponuję wyłączenie tego rodzaju przedsiębiorców z kręgu dysponujących czynnym prawem wyborczym. Temu służą definicje przedsiębiorcy i samozatrudnienia.

Jeśli samorząd gospodarczy ma wypełnić funkcje także w zakresie organizacji pracodawców oraz w Komisji Trójstronnej, uprawnione do wyborów radców winny być także organizacje pracodawców (oczywiście w rozumieniu ustawy o organizacjach pracodawców). W zakresie własnych zadań i zleconych przez administrację publiczną, izby byłyby pod rządami k.p.a. i na jego podstawie wydawałyby decyzje.

Samorząd gospodarczy musiałby mieć odpowiednie gwarancje zapewniające wykonywanie zadań. Mam na myśli przyznanie praw do otrzymywania odpowiednio wcześniej np. rozporządzeń, projektów ustaw albo aktów prawa miejscowego, również strategii i programów gospodarczych od

władz publicznych w celu zaopiniowania jeszcze przed wniesieniem ich do rozpatrzenia oraz przyjęcia przez właściwe organy. Minister odpowiedzialny za resort gospodarki wskazywałby izbie potrzebę uzupełnień tudzież zmian statutu. Władzami stanowiącymi i organami wykonawczymi izb byłiby: prezes, kolegium, prezydium, komisja finansowa. Izba i jej prezydium mogłyby powoływać organy pomocnicze oraz fakultatywne doradcze do realizacji określonych zadań, i stałe na czas nieokreślony. Do innych organów izby należałyby stałe sekcje oraz komisje izb.

Izby, jako instytucje prawa publicznego, byłyby finansowane ze środków publicznych, tj. z odpisu od należnego podatku VAT, odpis ten byłby pobierany bezpośrednio przez Urzędy Skarbowe i odprowadzany na własne rachunki izb. Zależnie od ostatecznego ustawowego rozstrzygnięcia co do wysokości odpisu, mogą być to środki dla wszystkich izb oraz dla całego kraju od 150 mln zł do 300 mln zł, przy, odpowiednio, odpisie od 0,15 proc. do 0,3 proc. całości przychodu budżetu z tytułu VAT. Wiedząc, że jest 379 powiatów, odejmując 10 proc. na Izbę Krajową oraz 10 proc. na izby regionalne i wojewódzkie, średnio na izbę powiatową przypadanie od 250 tys. zł do 450 tys. zł, zależnie od wielkości izb (średnio *per capita* 316 tys. zł).

Czynne prawo wyborcze zostałyby przyznane przedsiębiorcom, a więc właścicielom przedsiębiorstw, inwestorom, a nie najemnym menedżerom. Warunek uzyskania czynnego prawa wyborczego to wymóg, aby przedsiębiorca działalność prowadził co najmniej przez 2 lata (w przypadku wyborów do izb powiatowych) lub 4 lata (w przypadku izb regionalnych/wojewódzkich). Jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia, by w gospodarczym samorządzie udział czynny mieli tylko ci przedsiębiorcy, którzy dość stabilnie i pewnie działają w obrocie gospodarczym. Aby zlikwidować pojawiające się niebezpieczeństwo zdominowania samorządu przez duże spółki kapitałowe, wybory powinny odbywać się w odpowiednich grupach.

Bierne prawo wyborcze (uprawnienia do bycia wybieranym) przynależałyby tylko przedsiębiorcom, którzy ukończyli 25 lat. Za przyjęciem tego kryterium przemawia konieczność zdobycia przez przedsiębiorcę doświadczenia życiowego oraz biegłości w prowadzeniu przedsiębiorstwa zarobkowego. Inaczej niż miałyby to miejsce w przypadku czynnego prawa

wyborczego, z biernego prawa wyborczego można by korzystać li tylko w jednej izbie. Bierne prawo wyborcze uprawniałoby również przedsiębiorców do zgłaszania kandydatur na urzędy radców. Biernego i czynnego prawa wyborczego byłiby pozbawieni upadli dłużnicy i skazani prawomocnym sądowym wyrokiem na utratę praw publicznych albo za przestępstwo przeciw obrotowi gospodarczemu. Utrata tych praw publicznych pociągałaby za sobą utratę praw wyborczych. Popadnięcie natomiast przedsiębiorstwa w upadłość prowadziłoby do utraty statusu przedsiębiorcy, wymaganego ustawą. Mowa o tzw. upadłości likwidacyjnej, bowiem ogłoszenie upadłości, gdy możliwe jest zawarcie układu, a już tym bardziej wszczęcie postępowania naprawczego, sprawia, że przedsiębiorstwo upadłego dłużnika dalej w obrocie funkcjonuje, nie jest on zatem pozbawiony statusu przedsiębiorcy.

Z kręgu uprawnionych do biernego i czynnego prawa wyborczego wyłączono by państwowe oraz komunalne jednostki organizacyjne, a to ze względu na to, iż gmin, jak i Skarbu Państwa nie można uznać za przedsiębiorców. Natomiast ich reprezentację zapewnić mogą radcowie tzw. mianowani, kooptowani dla zapewnienia podmiotom publicznym głosu właścicielskiego. Wybory do izb przemysłowo-handlowych przeprowadzałyby Państwowa Komisja Wyborcza i komisje wyborcze regionalne. Wziąwszy pod uwagę, iż poszczególne obszary działalności gospodarczej zdominowane są przez małych i mikro- przedsiębiorców, właśnie oni wybraliby zdecydowaną większość radców, obowiązywałaby bowiem zasada jeden przedsiębiorca to jeden głos.

Aby uniknąć w takowej sytuacji dominacji oraz zapewnić w izbach odpowiednią reprezentację radców, w projekcie regulacji przewidziano wprowadzenie 2 kategorii przedsiębiorców wg obrotu uzyskanego za ostatni rok obrotowy. Wyboru radców Krajowej Izby Przemysłowo-Handlowej dokonywałyby izby przemysłowo-handlowe oraz organizacje samorządu gospodarczego z zasięgiem krajowym. Radca izby przemysłowo-handlowej mógłby być wybrany radcą krajowym wówczas tylko, jeśli już nie pełniłby funkcji w samorządzie, tzn. gdyby zrzekł się wcześniej mandatu w izbie wojewódzkiej, powiatowej albo regionalnej. Wybór radcy krajowego mógłby nastąpić tylko z grona osób mających bierne prawo wyborcze do izby powiatowej lub prawo do wykonywania prawa wyborczego czynnego w imieniu przedsiębiorstwa. Musiałby więc być

przedsiębiorcą. Radców krajowych na 4-letnie kadencje Krajowej Izby Przemysłowo-Handlowej mianowałby Prezydent RP. Przesłanką takowej regulacji jest powierzenie mianowania radców organowi władzy państwowej, który jest niezależny od ustawowych organów nadzoru. Radcami byłiby wyłącznie przedsiębiorcy, ale przy założeniu, iż reprezentować będą też sektor publiczny, w którym to uczestniczą.

Krajowa Izba miałaby status reprezentacji ogólnopolskiej izb przemysłowo-handlowych oraz organizacji samorządu gospodarczego, byłaby więc nie tyle władzą, co ogólnokrajowym reprezentantem władz samorządu, czyli izb powiatowych, i – w zależności od tego, co wykształciłoby się w praktyce – izb regionalnych, wojewódzkich lub miejskich.

Organy izby byłyby uprawnione do przedstawiania swych opinii, wniosków, wiadomości, spostrzeżeń (jeśli nie wypowiedziały się izby regionalne, tudzież nie wchodziłoby to w zakres reprezentacji pozostałych izb przy opracowywaniu oraz uzgadnianiu projektów ustaw albo rozporządzeń będących w kompetencji samorządu).

Aby zapewnić spójność w Krajowej Izbie, podobnie jak w izbach regionalnych, w zaprojektowanym w BCC i załączonym projekcie ustawy przewidziano instytucję radców, mimo iż nie pochodziliby z wyborów powszechnych.

Krajowe organizacje samorządu gospodarczego miałyby prawo do uczestnictwa w wyborach radców krajowych do Krajowej Izby Przemysłowo-Handlowej samodzielnie albo przez grupy organizacji, zawierając w tym celu odpowiednie porozumienie. Istotną funkcją samorządu gospodarczego byłoby zapewnienie dostępnych, sprawnych i szybkich ścieżek zapobiegania i rozwiązywania sporów i konfliktów między przedsiębiorcami oraz przedsiębiorcami i konsumentami.

Izba miałaby możliwość organizowania stałych sądów polubownych dotyczących spraw między przedsiębiorcą a jego klientem – jako sądów konsumenckich. Regulamin postępowania w takich sprawach ze stosunku między przedsiębiorcą a jego klientem przed sądem konsumenckim winien być uzgodniony z konsumenckimi organizacjami. Opracowanie prawne projektu

ustawy o powszechnym samorządzie gospodarczym według moich założeń Kancelaria Juris na zlecenie BCC przedstawia w **Załączniku nr 6**.

Propozycja o szczególnym znaczeniu na liście zgłoszonych przeze mnie zmian, związanych z potrzebą wprowadzenia systemowych rozwiązań mających na celu usunięcie poważnych niedomagań w społecznym uczestnictwie w procesie władzy, dotyczy **Senatu**. Potrzeba ta jest sygnalizowana od dłuższego czasu. M.in. Janusz Onyszkiewicz, były rzecznik „Solidarności”, dwukrotny minister obrony narodowej i wieloletni poseł, mówi o Senacie: *„Senat bowiem, już od lat, jest po prostu miejscem, gdzie dokonuje się mało znaczących poprawek do ustaw przedkładanych przez Sejm, który często nawet specjalnie się nie przykłada do cyzelowania tekstów, a niekiedy dość beztrąsko wypuszcza świadomie projekty ustaw z błędami, by oszczędzić czas, bo w końcu to się wszystko w Senacie poprawi”*. *Należy też pamiętać, że polityczny skład Senatu dokładnie odzwierciedla polityczny układ w Sejmie; w związku z tym wszelkie w nim debaty mają zdecydowanie wtórny i przewidywalny charakter oraz przebieg. Likwidacja Senatu bywała często postulowana w programach politycznych wielu partii, szczególnie – choć dalece niewyłącznie – lewicowych. Tyle że po kolejnych wyborach zwycięskie partie polityczne natychmiast zapomniały także o tym elemencie programu wyborczego. Trudno się temu dziwić, jako że sto stanowisk senatorskich to nie tylko ważne miejsce lokowania działaczy partyjnych, dla których nie starczyło miejsc na listach wyborczych do Sejmu, ale też dodatkowe dziesiątki biur senatorskich i wiele etatów dla lokalnych terenowych działaczy partyjnych.*

Próbką uatrakcyjnienia Senatu miała być reforma systemu wyborczego i wprowadzenie okręgów jednomandatowych. Wiązano z tym nadzieję, że jednomandatowość i brak progu wyborczego, eliminującego w wyborach do Sejmu mniejsze partie polityczne, sprawi, iż do Senatu wejdą osoby, które są lokalnymi autorytetami, a nie wyznaczone przez komitety partyjne. Wiązało się to z pojawiającymi się często postulatami odejścia także w wyborach do Sejmu od zasady wyborów proporcjonalnych, a więc takich, w których mandaty rozdziela się w proporcji do uzyskanej w skali kraju przez poszczególne listy wyborcze liczby głosów. Te nadzieje nie brały niestety pod uwagę doświadczeń innych krajów, w których wybory do parlamentu są prowadzone właśnie w okręgach jednomandatowych. W takiej na przykład Wielkiej Brytanii obecnie obowiązujący system większościowy

sprawia, że do Izby Gmin jakkolwiek kandydat niezależny, który nie ma poparcia aparatu wyborczego silnej partii politycznej, po prostu nie ma szans, a i przedstawiciele nawet poważnych partii, jak Liberalnych Demokratów, otrzymują zdecydowanie mniej miejsc w parlamencie niżby się im sprawiedliwie należało, bo są wyprzedzeni przez albo konserwatystów, albo kandydatów z Partii Pracy. Ostatnie wybory do Senatu powinny jednak te nadzieje rozwiać. Jak można się było spodziewać, zwycięska w wyborach do Sejmu Platforma Obywatelska objęła niemal 2/3 miejsc w Senacie, do którego dostało się zaledwie kilku kandydatów niezależnych, a i to niektórzy zawdzięczają swój wybór bądź poparciu PO bądź też świadomemu niewystawieniu przez PO własnego kandydata. W trakcie ostatniej kampanii wyborczej do Senatu pojawiła się też nowa inicjatywa, inspirowana przez prezydentów dużych krajowych metropolii. Chodziło w niej o to, by Senat przekształcić z drugorzędnego (choć kosztownego) instrumentu sejmowej większości w rzeczywistą izbę politycznej refleksji obywatelskiej. Prowadzona pod tymi hasłami kampania wyborcza – wobec ogromnej organizacyjnej i finansowej przewagi partyjnych komitetów wyborczych – nie zakończyła się jednak sukcesem. Niemniej jednak trzeba otwarcie powiedzieć, że jeśli Senat ma w ogóle w naszej polskiej rzeczywistości jakąś rację bytu, to jedynie jako właśnie taka izba, w której w oderwaniu od partyjnej dyscypliny i doraźnych partyjnych interesów można by taką debatę prowadzić³⁷”.

Niemiecki Bundesrat, ze względu na swoje kompetencje, jest klasycznym przykładem drugiej izby parlamentu w państwie federalnym. Jego skład i zasady działania odbiegają jednak od praktykowanego wzorca izby wyższej w innych krajach. Bundesrat, stanowiąc reprezentację rządów krajów związkowych, jest platformą uczestnictwa poszczególnych landów w ustawodawstwie i administracji federalnej. Bundesrat liczy 68 członków. Liczba głosów przypadająca na dany kraj związkowy jest uzależniona od liczby ludności. Kraje o liczbie ludności do 2 mln dysponują trzema głosami, od 2 do 6 mln – czterema, kraje zaś liczące ponad 6 mln – pięcioma głosami.

We Francji parlament składa się z Senatu i Zgromadzenia Narodowego. Deputowani do Zgromadzenia Narodowego są wybierani w wyborach

³⁷Gazeta Wyborcza, *Co dalej z Senatem*, Janusz Onyszkiewicz. 12 kwietnia 2012.

bezpośrednich, Senat – w wyborach pośrednich. W ten sposób parlament zapewnia reprezentację jednostek terytorialnych republiki. Francuzi mieszkający poza Francją reprezentowani są w Senacie. Ustawa organiczna określa kadencje każdej izby, liczbę członków, diety, zasady wybieralności oraz warunki niepołączalności i niewybieralności. Określa też warunki, na których powoływane są osoby w razie opróżnienia mandatu, do zastępowania deputowanych czy senatorów, aż do częściowego lub całkowitego odnowienia składu izby, do której to należeli.

W naszych warunkach główną przesłanką utworzenia **Izby Obywatelskiej** jest konieczność wprowadzenia nowych form konsultacji społecznych w procesie legislacji oraz formułowania polityk władzy państwowej. Celem zmiany charakteru i statusu Senatu RP w drodze wprowadzenia odpowiednich przepisów do Konstytucji RP jest realizacja obywatelskiej koncepcji państwa, w którym nie tylko z ogólnej idei, ale i z praktyki będzie wynikać, iż władza zwierzchnia rzeczywiście należy do obywateli. Z tego względu proponowane zmiany, wydyskutowane w BCC³⁸ i opisane przez Kancelarię Juris, wprowadzają w miejsce Senatu Izbę Obywatelską, której skład ma być wyłaniany zupełnie inaczej niż dotychczas, bo z pozapolitycznych instytucji i organizacji, które mogą zapewnić największą reprezentatywność oraz włączyć do wyłaniania kandydatów i wyboru senatorów do Izby Obywatelskiej jak największe kręgi społeczeństwa, w tym grupy dotychczas wykluczane.

Z założenia ma to być reprezentacja pozapartyjna, zapewniająca legitymizację władzy ustawodawczej. Służyć temu mają nowe formy w procedurze wyborczej, takie jak konwencje wojewódzkie i krajowe, elektorzy i wybór kandydatów na senatorów do Izby Obywatelskiej na konwencjach odrębnie przeprowadzanych dla każdej z list, którymi mają być: lista samorządu terytorialnego, lista nauki, edukacji i oświaty, lista gospodarki, lista NGO – organizacji społeczeństwa obywatelskiego i lista prezydenta RP.

Niezbędne jest dokonanie zmiany przepisów Konstytucji, tj. ustanowienie, że władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje parlament, który tworzą Izba Poselska (Sejm) i Izba Obywatelska (Senat); że Sejm i Izba

³⁸Założenia projektu ustawy o Izbie Obywatelskiej konsultowali na spotkaniu 27 lutego 2013 r. naukowcy: prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski, dr Marek Dobrowolski, dr hab. Jarosław Szymanek, prof. dr hab. Piotr Winczorek, prof. Stanisław Gomułka, dr Janusz Onyszkiewicz.

Obywatelska sprawują kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym Konstytucją i uchwałami każdej z Izb (**Załącznik nr 7**).

Proponuję, aby Izba Obywatelska składała się z 60 do 90 senatorów. Wybory do Izby Obywatelskiej (Senatu) byłyby powszechne, bezpośrednie i odbywające się w głosowaniu tajnym, w terminie nie wcześniejszym niż w osiemnaście miesięcy po wyborach prezydenta lub do Sejmu i nie później niż na dwanaście miesięcy przed takimi wyborami. Sejm byłby wybierany na czteroletnią, a Izba Obywatelska na sześcioletnią kadencję. Senatorów do Izby Obywatelskiej wybierałoby się co dwa lata w liczbie po 30 lub 20 na 6 lat sprawowania mandatu senatora. Wybory do Izby Obywatelskiej zarządzałyby prezydent RP nie później niż przed upływem 6 lat od rozpoczęcia kadencji izby, aby wybrać 1/3 jej składu nie później niż na 90 dni przed upływem 2 lat od dnia poprzednich wyborów do izby i nie później niż na 30 dni przed wygaśnięciem mandatów senatorów wybranych najwcześniej. Kandydatów na senatorów Izby Obywatelskiej zgłaszałyby uprawnione organizacje i związki oraz obywatelskie komitety wyborcze, w których skład nie wchodziłyby partie polityczne, podmioty od nich zależne lub przez nie finansowane oraz w których składzie bądź we władzach nie byłoby osób, które sprawują funkcje w partiach politycznych lub podmiotach, o których mowa wyżej lub do władz, których nie wchodzi takie osoby.

Prezydent zgłaszałyby swoich kandydatów na senatorów w liczbie 30/20/9/7 spośród wybitnych obywateli o nieposzlakowanej opinii, którzy pełnili funkcje premierów, marszałków Sejmu i Senatu, prezesów: Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Polskiej Akademii Nauk, Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Rady do spraw Szkolnictwa Artystycznego, Związku Uczelni Publicznych, Związku Uczelni Niepublicznych i Krajowej Rady Oświatowej.

W czasie sprawowania mandatu senatora, senatorowie nie mogliby uczestniczyć w partiach lub innych organizacjach o charakterze politycznym ani pełnić funkcji lub pracować na rzecz podmiotów zależnych lub kontrolowanych przez takie partie bądź organizacje.

- Do Izby Obywatelskiej mógłby być wybrany obywatel Polski, który najpóźniej w pierwszym dniu wyborów ukończyłby 45 lat.

- Wybieranych byłoby 60/90 senatorów według zasady większości na konwencjach wyborczych przeprowadzanych przez elektorów wybranych przez uprawnione organizacje, związki i komitety wyborcze. Byłyby to krajowe konwencje wyborcze lub wojewódzkie konwencje wyborcze.
- Każdy komitet wyborczy, koalicyjny komitet wyborczy, uprawniona organizacja lub związek mogłyby powołać jednego elektora na konwencję i zgłosić jednego kandydata na senatora, o ile z dalszych przepisów nie wynikałoby nic innego.

Powyżej proponowane rozwiązania mogą oczywiście w szczegółach być modyfikowane; wszelako ich istota, tj. zastąpienie Senatu przez Izbę Obywatelską, pozostaje wedle mojego rozpoznania problemu kwestią bezdyskusyjną.

Kolejną propozycją, która dotyczy zmian systemowych, niezbędnych dla stymulowania podmiotowego uczestnictwa obywateli w życiu politycznym kraju i budowania prawa, jest dokonanie istotnych zmian w obowiązującym obecnie modelu funkcjonowania **Telewizji Polskiej**.

Aby telewizja publiczna stała się miejscem dialogu społecznego, trzeba wreszcie uzmysłwić sobie, jak za chwilę będzie wyglądać rynek medialny. Oparty na technologiach mobilnych, szerokopasmowych sieciach bezprzewodowych, technologii papieru elektronicznego, telewizji cyfrowej. Dostęp do informacji będzie określał sam odbiorca (!) w momencie, jaki uzna za stosowny. Czas molochów informacyjno-polityczno-rozrywkowych kończy się. Widzowie swoją uwagę przenoszą na stacje wyspecjalizowane. Już komponują sobie własną telewizję, nagrywając na wideo wybrane programy. Jeżeli nawet szukają reklamy, znajdują ją właśnie w audycjach wyspecjalizowanych. Do nich odpłyną reklamy kierowane dziś do TVP. Od telewizji publicznej odejdą telewidzowie bardziej zainteresowani kulturą, edukacją, dialogiem społecznym czy filmem dokumentalnym. Tymczasem TVP w najlepszym czasie antenowym nadaje komercyjny gulasz prymitywnej rozrywki, teleturniejów i telenowel. Programy ambitne pojawiają się w nocy. A przecież próby dotarcia ze wszystkim do wszystkich to ślepa uliczka.

Odejście od dotychczasowych praktyk w TVP oznacza odejście od abonamentu i finansowanie telewizji rzeczywiście publicznej z odpisów PIT, z jednoczesnym ustawowym zakazem nadawania reklam czy programów

sponsorowanych. Dzięki temu TVP przestałaby też psuć rynek telewizjom komercyjnym. Niektóre audycje czy programy TVP mogłyby być finansowane lub współfinansowane z budżetu państwa – transmisje z obrad rządu czy Sejmu, audycje oświatowe dla szkół i placówek oświatowo-wychowawczych.

Światy mediów publicznych, polityki i finansów muszą być wobec siebie autonomiczne. Dopiero wtedy telewizja (i inne media) pomogą ciągle zagubionym w warunkach nowego ustroju obywatelom zrozumieć czas, w którym żyją i sens życia w tym czasie; ukazać wzory i wartości społeczeństwa obywatelskiego, nakłonić do przedsiębiorczości i aktywności w procesie budowania prawa. Telewizja rzeczywiście publiczna powinna różnić się od komercyjnych tym, że będzie traktować Polaków jak obywateli, a nie jak konsumentów.

Rada Nadzorcza i Zarząd obecnej TVP powinny być obsadzone na zasadach zawodowego profesjonalizmu. W telewizji powinienem zostać przeprowadzony audyt merytoryczny, tj. finansowy i organizacyjny, z udziałem międzynarodowych ekspertów, choćby przy współdziałaniu Open Society Institute. Skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji musi zostać zastąpiony przedstawicielami środowisk twórczych i organizacji pozarządowych. Dla uruchomienia misyjnej i publicznej funkcji TVP należy wyeliminować praktykę występowania polityków wyłącznie dla sensacyjnych „newsów” (one oczywiście napędzają reklamodawców, ale coraz mniej skutecznie, co widać po tym, że wpływy z reklam spadają). Dziś politycy dostarczają newsów, ale nie mogą bezpośrednio wpływać na sposób ich prezentacji. Dlatego politycy obsadzają kluczowe stanowiska w tych gremiach swoimi, którzy mają dbać o właściwy wizerunek partii w małym okienku. Małżeństwo dziennikarza i polityka to małżeństwo z rozsądku. Nic więc dziwnego, że rozwodu nikt nie chce. Wielu ekspertów uważa, że misyjna telewizja, nakłaniająca ludzi do odpowiedzialności, szacunku dla innych i prawa, edukująca w kierunku przedsiębiorczości, zaradności, bez afer, tragedii, sensacji, krwi itp., nie będzie atrakcyjna; Nie przyciągnie uwagi widza. Przegra wyścig z TVN24, Polsatem News, Eurosportem i innymi. Otóż wszystko zależy od pomysłowości redaktorów zatrudnionych w telewizji publicznej. Nawet brak reklam stałby się przewagą nad innymi stacjami telewizyjnymi, bo coraz więcej widzów rezygnuje z oglądania nawet superfilmów, jeśli są zbyt często przerywane reklamami, newsów szukając w internecie.

Dialog społeczny i konsultacje społeczne mogłyby być realizowane przez telewizję publiczną w programach, których sama nazwa sygnalizuje proponowane w nich treści:

- **„Consensus”** – telewizyjna próba publicznego uzgodnienia przez pracodawców i pracowników stanowiska np. w sprawie projektu ustawy o podatkach czy lobbingu.
- **„Strajk”** – prezentacja argumentów strajkujących związkowców twarzą w twarz z właścicielami firm i próba pojednania oraz zakończenia strajku.
- **„Pomagajmy”** – prezentacja akcji charytatywnych i prospołecznych konkretnych firm i instytucji; popularyzacja ogólnopolska.
- **„Trybuna pracownika”** – związkowe propozycje zmian określonych przepisów prawa czy sytuacji społecznej lub gospodarczej z punktu widzenia pracownika.
- **„Trybuna pracodawcy”** – propozycje przeprowadzenia zmian ustawowych i innych przepisów prawa z punktu widzenia pracodawcy.
- **„Wolna trybuna”** – program regionalny i centralny, burza mózgów związkowców, pracodawców i polityków na temat najważniejszych dla regionu czy Polski problemów społecznych, gospodarczych i politycznych.

Natomiast spectrum różnorodnych tematów dialogu obywatelskiego, które narzucają bieżące wydarzenia, mogłyby w TVP znajdować odzwierciedlenie w następujących programach:

- **„Prawda – fałsz”** – dokonywana przez związkowców, pracodawców i organizacje pozarządowe weryfikacja wcześniejszych zobowiązań wyborczych konkretnych partii i polityków.
- **„Konfrontacja”** – zderzenie konkretnych propozycji zgłaszanych przez polityków z oceną związkowców, pracodawców, przedstawicieli NGO-sów.
- **„Głosuję”** – rodzaj otwartego studia podzielonego na strony społeczne (pracodawców, pracowników, naukowców itp.), głosujących nad np. rządowym projektem dotyczącym np. rynku pracy czy podwyżki wynagrodzeń.

TVP 2 powinna zostać sprywatyzowana, a prawa do użytkowania częstotliwości sprzedane telewizji prywatnej, podobnie jak część bazy i sprzętu.

Z kolei ośrodki TVP 3 muszą grać donioślejszą rolę w regionach swojego nadawania. Powinny więc zostać wydzielone, jako organizacje pożytku publicznego, finansowane z opłat lokalnych i administrowane przez samorzady. Należałoby stworzyć trzy sieci regionalne: północ, centrum i południe, z siedzibami w Gdańsku, Poznaniu i Krakowie.

TV Polonia jest już przeżytkiem. Zastąpił ją choćby internet. Pieniądze podatników można wydać na tłumaczenia na angielski programów promujących Polskę za granicą. Nowa telewizja publiczna nie potrzebowałaby takiego bogactwa terenów i budynków, jaką dysponuje dziś TVP. Wynajmowanie ich stacjom i producentom zewnętrznym zasililoby jej budżet. Ograniczenie telewizji publicznej do jednego kanału ogólnopolskiego, wydzielenie stacji tematycznych i podzielenie istniejącej bazy nie musiałyby dla blisko 5 tysięcy zatrudnionych w TVP ludzi oznaczać katastrofy. Część znalazłaby pracę w prywatnych stacjach, które weszłyby w miejsce TVP 2. Inni otrzymaliby stosowne odprawy z pieniędzy pozyskanych przez Skarb Państwa za odstąpienie częstotliwości.

Zmianom musi ulec sposób zarządzania telewizją: wprowadzenie jednoosobowego zarządu, wzmocnione kompetencje Rady Nadzorczej; ustanowienie w drodze konkursu redaktora naczelnego TVP odpowiedzialnego za program. Nowa Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji musiałaby uwzględniać wytyczne Komisji Europejskiej. Powinna być niezależna od rządu, będąc instytucją demokratycznej kontroli nad nadawcami publicznymi i prywatnymi. Musi zostać usunięty zapis ustawy o politycznym sposobie wyłaniania jej składu. Członkowie mianowani przez organy władzy państwowej (Sejm, rząd, prezydent) powinni stanowić jej mniejszość. Pozostali byłiby wysuwani przez organizacje obywatelskie: pozarządowe, twórcze, związkowe, naukowe czy pracodawcze. Członkowie Rady mieliby wgląd we wszystkie dokumenty KRRiT oraz prawo odwołania szefa Rady.

Zarysowane powyżej propozycje mogą być rozbudowane i korygowane, ale ich wprowadzenie w życie stanowi warunek *sinequanon* autentycznego wykorzystania możliwości telewizji publicznej w realizowaniu jej statutowych celów!

Na liście zgłaszanych przeze mnie propozycji mających – w mojej intencji – złożyć się na system czynników oddziałujących na proces intensyfikacji

społecznego uczestnictwa w stanowieniu i egzekwowaniu prawa dla stymulacji pozytywnych faktów gospodarczych nie może zabraknąć sugestii dotyczących **lobbingu**.

Lobbing to – jak wiadomo – jedno z podstawowych narzędzi współczesnej demokracji i znakomity kanał komunikowania się władzy ze społeczeństwem. Nawet gospodarki rozwiniętych demokracji Europy Zachodniej czy Stanów Zjednoczonych nie mogą sprawnie funkcjonować bez tak doskonałego narzędzia kreowania zmian w prawie gospodarczym, jak orzecznictwo gospodarcze (lobbing). Nie istnieje władza, i to bez względu na zasobność państwa i wielowiekową tradycję demokratyczną w państwie, która mogłaby tworzyć doskonałe prawo. I tu pojawia się ogromna rola, którą mogą odegrać lobbing i lobbyści. Twórca potęgi koncernu samochodowego FMC, Henry Ford II, mawiał, że istnieje powszechny, błędny pogląd, że wpływanie na ustawodawstwo we własnym interesie jest czymś niegodnym. A przecież działanie to zawsze ma na celu promowanie konkretnego interesu, konkretnej grupy społecznej. Już ten fakt dowodzi, że jego przesłanki muszą być racjonalne. Chodzi tylko o to, i to jest najważniejsze, aby działania lobbystyczne były prowadzone zgodnie z zasadami prawa i etyki biznesu!

W skali UE podstawowe kwestie dotyczące lobbingu są już rozstrzygnięte. Wystarczy przypomnieć, że rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie określenia ram dla działalności grup interesu (lobbystów) w instytucjach europejskich (2007/2115(INI) uznaje wpływ grup lobbystów na proces decyzyjny na szczeblu UE za zasadny. Podkreśla również, że istotne jest, by posłowie do Parlamentu znali nazwy organizacji reprezentowanych przez grupy lobbystów; zwraca uwagę, że przejrzysty i równy dostęp do wszystkich instytucji UE przez lobbystów jest niezbędnym warunkiem legitymizacji Unii w opinii jej obywateli, równy zaś dostęp grup lobbystów do instytucji unijnych automatycznie przyczynia się do wzrostu zaufania do samej Unii.

Regulamin Parlamentu Europejskiego (art. 9 ust. 4) ogranicza obowiązki nakładane na lobbystów praktycznie tylko do czynności technicznych, dotyczących dostępu do lokali Parlamentu w celu dostarczania informacji posłom związanych z interesem grup społecznych, dla których lobbyści pracują.

Wedle mojego rozpoznania w tym przedmiocie, w naszym kraju należałoby zaproponować ustawę o działaniach lobbingowych i zawodzie lobbysty, opartą na następujących założeniach:

- Każda osoba fizyczna i każda osoba prawna byłaby uprawniona do osobistego zgłaszania w toku procesu legislacyjnego swoich uwag, opinii i petycji oraz ich przekazywania osobom podejmującym decyzje legislacyjne (czynności lobbingowe). Należałoby odstąpić od ustawowego definiowania pojęcia „lobbingu niezawodowego”. Czynności lobbingowe powinny być poddane reżimowi rejestracji. Rejestracja mogłaby odbywać się wyłącznie w organach, wobec których działania lobbingowe są podejmowane i nie może być powierzona służbom specjalnym.
- Zastępstwo osób fizycznych i prawnych wobec organów stanowiących prawo w procesie legislacyjnym byłoby dopuszczalne wyłącznie przez zawodowych lobbystów.
- Na listę lobbystów powinny być wpisywane wyłącznie osoby fizyczne o jasno sprecyzowanych kwalifikacjach, z wyłączeniem osób pełniących określone funkcje publiczne.

Te podstawowe założenia nie naruszałoby prawa obywateli i przedsiębiorców do osobistego przekazywania organom władzy i administracji publicznej opinii o projektach aktów prawnych. Pozostawiałyby samym obywatelom i osobom prawnym (w tym organizacjom społecznym i zawodowym) prawo decydowania, czy w procesie stanowienia prawa wyrażają swoje opinie samodzielnie, czy przez zlecenie udzielone zawodowemu lobbysty. Stworzyłyby podstawy do tworzenia się środowisk lobbystów (zorganizowanych w samorząd), które same dbałyby o przestrzeganie standardów etycznych i wysoki poziom działań lobbingowych.

Postulowane powyżej zmiany, związane z poprawą procesu prawotwórstwa pod kątem intensyfikacji uczestnictwa obywateli w tym procesie, z natury rzeczy muszą mieć charakter kompleksowy. Dlatego nie mogą być dokonywane wybiórczo, lecz muszą uwzględniać systemowy charakter zjawisk składających się na przedmiot naszych zabiegów. Zmiany muszą dotyczyć całego spektrum rozwiązań formalno-prawnych, jakie proponuję w tej pracy. To nie ulega kwestii!

Jednakże można je zróżnicować ze względu na stopień pilności, charakteryzujący poszczególne propozycje. Otóż na podstawie własnego

doświadczenia niepodważalny priorytet w stopniu pilności mają sformułowane poniżej propozycje dotyczące Komisji Trójstronnej. Stwierdzenie to uzasadniają narastająca konfliktogenna sytuacja w naszym kraju oraz suma negatywnych doświadczeń, jakie przyniosło dotychczasowe funkcjonowanie tej instytucji³⁹.

Podstawowy wniosek, nasuwający się z tych doświadczeń, to twierdzenie, że **organizacyjna formuła funkcjonowania Trójstronnej Komisji jest nieefektywna.**

Przyczyny tej nieefektywności są tak jednoznaczne, że propozycje zmian nie mogą budzić wątpliwości.

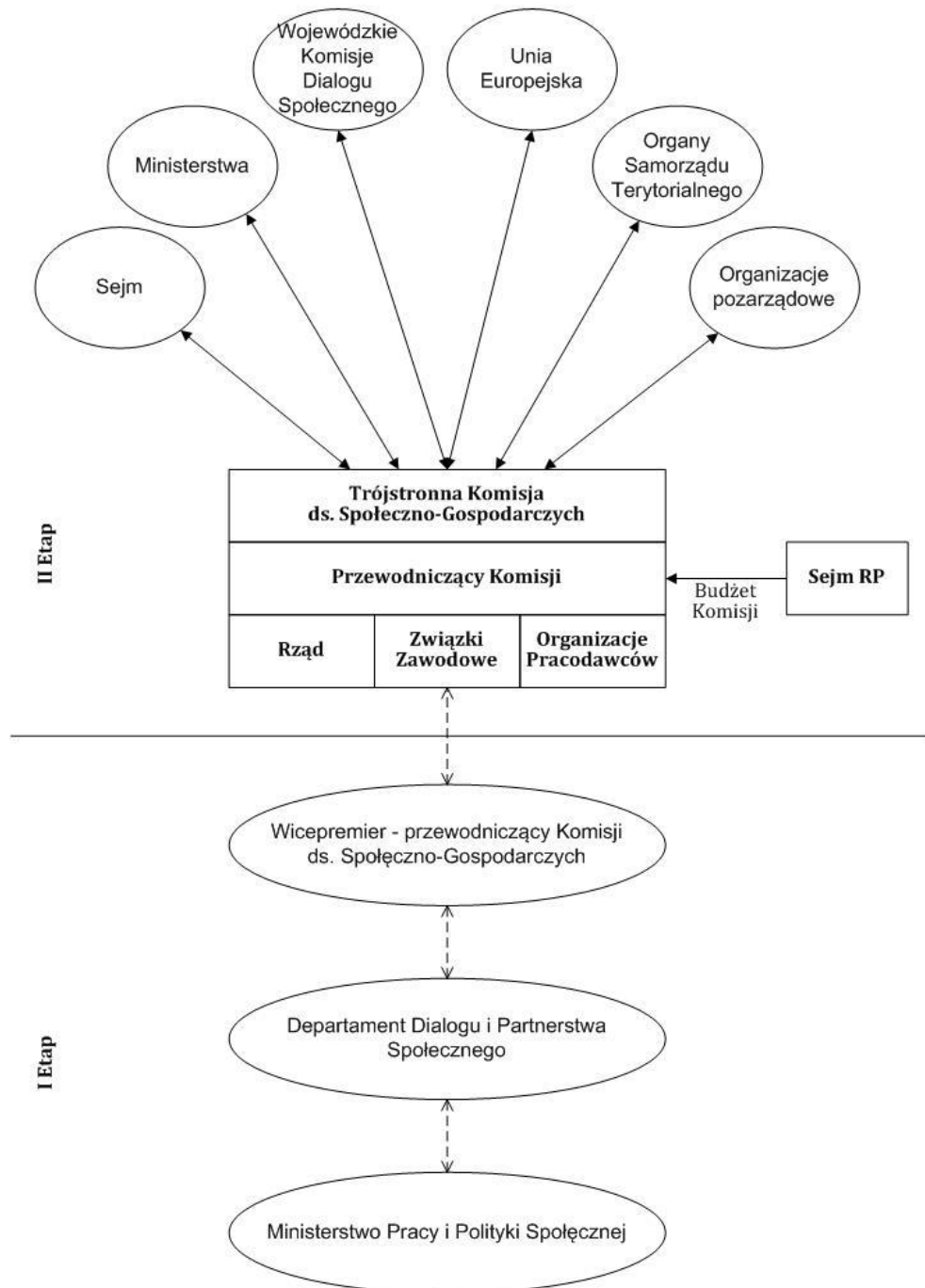
Pierwsza z nich to uwzględnienie faktu, że komisja nie może funkcjonować tylko, jako przybudówka jednego z ministerstw (aktualnie w gestii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). Powinna być niezależną instytucją na kształt Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, z profesjonalnym sekretariatem oraz budżetem zasilanym przez Sejm (Skarb Państwa), czyli z podatków obywateli. Instytucją, w której to pracodawcy, związkowcy i Rząd będą prawdziwymi partnerami społecznymi. A jej przewodniczący nie będzie jak dotąd nominowany spośród ministrów, ale wybierany przez partnerów społecznych. Przejściowym etapem winno być m.in. uniezależnienie Komisji od kalendarza prac Rządu (to dzisiaj dezorganizuje jej prace) i skierowanie tu reprezentanta Rządu w randze upoważnionego wicepremiera, odpowiedzialnego li tylko za dialog społeczny, i w tym względzie koordynującego prace ministrów, wiceministrów oraz wojewodów - przewodniczących WKDS (Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego).

Ideowy schemat proponowanych rozwiązań oraz charakter relacji rozmaitych podmiotów, tj. informacyjno-komunikacyjnych bądź służbowych, przedstawiam poniżej, a wstępny projekt ustawy o nowej formule dialogu społeczno – obywatelskiego pod nazwą Forum Dialogu, jako znowelizowane zapisy

³⁹Można tu przytoczyć niepowodzenie inicjatyw ministra Jerzego Hausera oraz BCC, których wprowadzenie w życie mogłoby zmienić sposób funkcjonowania biznesu w Polsce oraz doprowadzić do umowy społecznej między rządem, związkami i pracodawcami zapewniającej porozumienie w arcyważnych kwestiach, tj. podatków, kodeksu pracy i ubezpieczeń. Niestety, wszystko zakończyło się porażką. Złożyło się na nią wiele czynników, m.in. warto tu wspomnieć o elementarnych błędach w czymś, co można nazwać umiejętnością dyskusji na kontrowersyjnej tematy, oraz o braku profesjonalizmu w prowadzeniu negocjacji.

ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych przedstawiam w **Załączniku nr 8**

Schemat nr 6.



Oprac. własne

Osobnym i newralgicznym politycznie jest zagadnienie reprezentatywności stron zasiadających w TK i kryteria oraz sposób jej mierzenia. Sprawa ta wiąże się jednak nie tylko z tytułem do zawierania społecznych umów. Liczebność organizacji pracodawców oraz stopień uzwiązkowienia w Polsce pracowników są niskie, trudno więc utrzymywać, że reprezentują ogół. Dziś traktować je należy raczej jako zaczyn dialogu, co jest wartością samą w sobie. Dlatego kryteria reprezentatywności w kształcie obowiązującym obecnie w ustawie o Trójstronnej Komisji oraz Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego pozostawić należy do czasu, aż praktyka dialogu nie wyłoni nowych, bardziej reprezentatywnych kryteriów.

Natomiast już dziś uregulowania jednoznacznego domaga się sposób liczenia oraz potwierdzania przynależności podmiotów do reprezentatywnej organizacji. Próbowano wyeliminować tzw. podwójne członkostwo zapisem ustawowym, ale – jak się okazuje – ten zapis nie jest wyczerpujący. Do tego dochodzi problem tzw. martwych dusz (odnoszący się i do osób fizycznych, i do całych organizacji), a więc metody weryfikacji aktualności i prawdziwości członkostwa oraz jego porównania w szeregach organizacji pracodawców i związków zawodowych. Do weryfikacji organizacja reprezentatywna powinna przedstawić aktualne listy swoich członków, które są datowane na rok weryfikacji.

Załącznikami do list powinny być indywidualne potwierdzenia członkostwa w danej organizacji, które powinny być podpisane w przypadku organizacji pracodawców przez upoważnionych reprezentantów poszczególnych firm, datowane także na rok weryfikacji.

Aby Komisja spełniała swą rolę, Rząd winien mieć obowiązek ustawowy organizowania instytucji wysłuchań dla niej, dla WKDS-ów i organizacji pozarządowych. Trzeba stworzyć prawo ustawowe do zwoływania konferencji ogólnopolskich (tematycznych, regionalnych oraz branżowych) czy wysłuchań publicznych przez TK dla organizacji pozarządowych, które nie zasiadają w Komisji. Funkcjonujące tzw. **Trójstronne Zespoły Branżowe** są ważną i jednocześnie specyficzną formą dialogu społecznego. Zespoły te winny być włączone do struktur Trójstronnej Komisji.

Mechanizm negocjacji, ujmując rzecz jak najbardziej lapidarnie, składa się z 2 etapów. W pierwszym ewentualni negocjatorzy muszą się zgodzić na listę

określonych tematów, którymi chcą się zająć. To nie trudne, można zrobić to bezpośrednio, wymieniając na forum prezydium TK propozycje organizacji pracodawców, Rządu i związków zawodowych. Trudniejsze jest (w etapie drugim) uzgodnienie stanowiska na dany temat, np. między organizacjami pracodawców. W Komisji są takie cztery. Potrzebny jest tu moderator dyskusji, niezależna osoba, najlepiej profesjonalny negocjator - w Polsce ich niestety brakuje (co nie oznacza, że nie można ich znaleźć). W ten sam sposób swoje stanowiska konstruuje Rząd i związkowcy. Okazuje się bowiem, iż różne ministerstwa parające się tą samą problematyką, choćby promocją gospodarki za granicą (Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Gospodarki), mają w tym obszarze rozbieżne interesy i poglądy. W pierwszym etapie, wykorzystując niezależnego moderatora, ustalić należy wspólnie kryteria i zasady oceny tematów, które mają być negocjowane. Chodzi o to, aby każda ze stron, mogła dokładnie uświadomić sobie i swym partnerom, jakie rzeczywiście problemy pragnie rozwiązywać i według jakich kryteriów wybierane będą rozwiązania końcowe (np. stawiamy na te najbardziej zwiększające liczbę miejsc pracy albo płacę minimalną). Trzeba nadto określić tzw. zasady techniczne, czyli w jakiej formie strony negocjujące prowadzą konsultacje z ekspertami, czy często i na czyj wniosek można zarządzać przerwami, kiedy możliwe jest odejście od stołu, jaki ma być maksymalny czas zabierania głosu⁴⁰.

W etapie drugim negocjacji każda ze stron (Rząd, pracodawcy, związkowcy) musi wyznaczyć swego przedstawiciela (negocjatora), zaś rozmowami kieruje niezależny moderator. Należy podkreślić, że rola moderatora jest wyjątkowo ważna. Po pierwsze musi gwarantować obiektywne podejście do argumentów i racji podnoszonych przez spierające się strony czyli – mówiąc kolokwialnie – musi go charakteryzować całkowita neutralność w stosunku do wszystkich negocjujących partnerów; po drugie musi mieć odpowiednie przygotowanie profesjonalne do pełnionej roli. Dopiero spełnienie obu tych warunków daje szansę na sukces.

Poniżej przedstawiam sugerowany przeze mnie ideowy schemat uczestników i procedur związanych z uzgadnianiem spornych tematów.

⁴⁰ Godnym polecenia opracowaniem w tym temacie jest: Zuker L.G., *Production of Trust: Institutional Sources or Economic Structure*, Greenwich JAI Press 1999 r.

pozwalający na wyspecyfikowanie tematów, których rozwiązanie będzie wymagać ustaleń na poziomie Komisji Trójstronnej.

Dopracowywanie się takich właśnie rozwiązań jest pochodną właściwego zorganizowania dialogu społecznego na poziomie lokalnym, którego ostatecznym celem musi być zapewnienie prawidłowego funkcjonowania wszystkich instytucji obsługujących daną społeczność. Nie trzeba podkreślać, że w pierwszej kolejności odnosi się to do polityki gospodarczej i regionalnej polityki rynku pracy. Dotyczy to szczególnie udziału obywateli w konstrukcji planów rozwoju regionalnego oraz monitorowania ich realizacji, efektywnego pozyskiwania funduszy europejskich oraz współpracy z Trójstronną Komisją i władzą państwową w sprawach wykraczających poza decyzyjność władz i ciał regionalnych, a mających na te ciała bezpośredni wpływ.

Wszystko to funkcjonuje obecnie na poziomie dalekim od zadowalającego!

Zatem też najwyższy czas, aby podmiotem społecznego dialogu na szczeblu wojewódzkim stały się reprezentatywne związki zawodowe, organizacje pracodawców, wojewodowie oraz przedstawiciele samorządu regionalnego. Taki skład nie eliminuje możliwości formalnego uzupełniania uczestników dialogu w zależności od sytuacji w regionie o przedstawicieli organizacji pozarządowych, np. związków bezrobotnych – co już niejednokrotnie ma miejsce – czy reprezentantów samorządu rolniczego (zwłaszcza w regionach rolniczych). Ten udział domagałby się zapisów ustawowych, nakierowujących społeczny dialog regionalny w stronę coraz bardziej autentycznego dialogu obywatelskiego.

Jest jeszcze jeden istotny problem, którego rozważenie uważam za wszechmiar za celowe. Otóż obowiązująca praktyka stałego przewodnictwa przedstawiciela administracji rządowej jest wprawdzie logistycznie zasadna, ale uzależnia działania Komisji od kalendarza rządowego. A to nie zawsze pokrywa się z tempem i potrzebami spraw wymagających dialogu społecznego, które narzuca życie. Dlatego należy rozważyć celowość rotacyjnego (raz na rok bądź pół roku) powierzania przewodnictwa Komisji Trójstronnej (oraz Komisji Wojewódzkich) poszczególnym partnerom dialogu społecznego.

Dzisiejszy niedostatek dialogu społecznego, stanowiącego, jak wiadomo, istotę społeczeństwa obywatelskiego, należy łagodzić przez jego animację przede wszystkim na poziomie wojewódzkim. Z tego poziomu animację tę należy

rozszerzać na powiaty. Nie jest to zadanie łatwe, wymaga nowej i złożonej organizacji i finansowania. Takie schodzenie w dół z dialogiem musi być stymulowane odpowiednimi ustawami. Ale musi być reakcją na autentyczne zapotrzebowanie kreowane przez życie społeczny, nie zaś odgórnym tworzeniem komisji dla komisji.

O usytuowaniu płaszczyzny dialogu (a jest nią odpowiednia komisja) przesądzają jego cele i zakres zadań do wykonania. Gdyby te w porównaniu ze stanem obecnym uległy rozszerzeniu, należy rozważyć przeniesienie poziomu funkcjonowania dzisiejszych WKDS-ów z poziomu wojewody na poziom marszałka województwa. Argumenty wydają się wystarczająco przekonujące. Jak bowiem wiadomo, marszałek dysponuje w skali regionu większymi uprawnieniami w realizowaniu zadań publicznych i większymi pieniędzmi niż wojewoda (choć ciągle są to środki zbyt małe). Dlatego w tym kontekście wymaga doprecyzowania rola Trójstronnej Komisji wobec lokalnych uczestników dialogu.

Analizując problem związków Trójstronnej Komisji z Wojewódzkimi Komisjami Dialogu Społecznego w kontekście maksymalizowania obywatelskiej aktywności, trzeba pamiętać, że obecnie instytucje te mają stosunkowo niewielki autorytet w opinii publicznej. Aby sytuacja ta uległa zmianie, potrzebne są konkretne działania. Przede wszystkim w proces zmieniania tej sytuacji należy włączyć telewizję publiczną oraz internet. Wiedza o praktycznych możliwościach wpływu obywatela na działanie organów wybieralnych musi dotrzeć do świadomości ludzi starszych i młodych. Należy w przekonujący sposób pokazać, że instytucje dialogu społecznego są zdolne do upodmiotowienia obywateli w procesie stanowienia prawa. Ale to jest tylko warunek wstępny uzdrowienia sytuacji. Znacznie ważniejsze jest praktyczne pokazanie społeczeństwu, że instytucje dialogu są zdolne kreować fakty, o które społeczeństwu chodzi.

Sprawą niezwykle ważną, wręcz determinującą sens dialogu społecznego, często w stopniu najwyższym, jest moc sprawcza ustaleń wypracowanych w trakcie dyskusji członków Komisji. Świadomość jej braku czy ułomności deprymują i zniechęcają do dalszego udzielania się. Powodują kojarzenie dialogu z pustosłowiem i absencją. Członkowie Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, jak też pozostali jego uczestnicy, w pełni zdają sobie sprawę, że dialog społeczny nie może naruszać kompetencji demokratycznych instytucji państwowych i

samorządowych. Nie może ich oczywiście wyręczać i zastępować. Niemniej jednak zapewnienie dialogowi określonych uprawnień wykonawczych, niejako legitymizujących racje jego istnienia, będzie zdecydowanie pomocne w jego relacjach z instytucjami.

Formy realizacji tego postulatu mogą być różnorodne. Jedną z nich może być np. ustawy o obowiązkach konsultowania z WKDS określonych działań i aktów prawnych wydawanych przez organy państwowe lub samorządowe; może być również prawo interpelacji zobowiązujące do udzielenia WKDS-owi odpowiedzi na postawione przedstawicielom aparatu władzy pytania. Należy wreszcie rozważyć włączenie do struktury Komisji Trójstronnej tzw. Trójstronnych Zespołów Branżowych⁴¹.

Sformułowane przeze mnie propozycje uaktywnienia procesów dialogu społecznego, oprócz inercji biurokratycznej najrozmaitszych instytucji, trafiają jednak na jeszcze poważniejszą barierę utrudnień. Jest nim problem polityczny. Bierze się on stąd, że rząd niechętnie uczestniczy i rozmawia w Trójstronnej Komisji. Przedstawiciele Rządu rzadko, a jeśli już, to zdarza się, że bez stosownych pełnomocnictw, zjawiają się na jej posiedzeniach i spotkaniach zespołów problemowych. A dzieje się tak, mimo że mają ustawowy obowiązek uczestnictwa. W roku 2006 premier Jarosław Kaczyński w rozmowie z szefami organizacji przedsiębiorców i związków zawodowych uzasadniał swoją niewiarę w powodzenie dialogu społecznego realizowanego przez działania Trójstronnej Komisji: *„Do tej pory Komisji nie udało dogadać się w sprawach najważniejszych, dochodzenie do porozumień jest długie oraz niezbyt przydatne politycznie, negocjacje to jednocześnie groźba nacisków lobbingsowych na Rząd, które przedłużają proces szybkich zmian oraz budowę nie tyle IV Rzeczypospolitej, ile nowej Polski”*. Obecnie nikt na najwyższych szczeblach władz naszego państwa nie werbalizuje tak jednoznacznie swoich opinii, ale wiele wskazuje na to, że w tej kwestii panują tam podobne przekonania.

Historyczne doświadczenia wielu państw, a także – niestety – nasze własne pokazują, że niepokojąco często w społeczeństwie i gospodarce ujawniają się zjawiska patologiczne, których skuteczną eliminacją jest w danym momencie

⁴¹ Historycznie powstały one w związku z restrukturyzacją i reprivatyzacją rozmaitych branż; w praktyce ich działania wkraczają w problematykę tożsamą z tym, czym zajmuje się Komisja Trójstronna.

niemożliwa. Przyczyną tej niemożliwości są istniejące uwarunkowania formalno-prawne i administracyjne utrudniające podjęcie odpowiednich decyzji na odpowiednich szczeblach władzy i dialogu społecznego.

W takich właśnie momentach w praktyce wielu krajów sięga się po narzędzie, które może stworzyć legalne możliwości wyjścia z impasu. Takim narzędziem, umożliwiającym w krytycznych momentach administracyjno-prawnej niemożności, autentyczny udział obywateli we współrzędzeniu przez wpływ na kreowanie prawa jest **specyficzna forma umowy społecznej, zinstytucjonalizowana w postaci paktu antykryzysowego**. W Europie Zachodniej takie umowy są znane już od dawna (**Załącznik nr 9**). Pojawiały się zawsze, kiedy w państwie narastały różnego typu napięcia i niezbędne było zrewidowanie dotychczasowych rozwiązań formalnoprawnych, które przyczyniały się do powstania wspomnianych napięć.

Stosunkowo najwcześniej na terenie Europy instytucja umów społecznych formalizowanych w postaci paktów pojawiła się w Irlandii. Było to spowodowane głębokim kryzysem, jaki gospodarka tego kraju przeżywała w latach osiemdziesiątych XX wieku. Stopa bezrobocia utrzymywała się tam na poziomie 17%, inflacja wynosiła 12%, deficyt budżetowy sięgał 8% PKB, dług krajowy zaś w 1987 r. osiągnął 125% PKB. Znajdowało to odbicie w permanentnym obniżaniu zarobków i narastającej w związku z tym emigracji. W tej sytuacji partnerzy społeczni oraz Rząd przystąpili do negocjacji społecznych, mających wypracować rozwiązania prowadzące do wyjścia z kryzysu. Efektem było zawarcie w październiku 1987 r. paktu społecznego Programme for National Recover (PNR). Pakt ów został zawarty przez: Zjednoczony Związek Pracodawców, Irlandzki Kongres Związków Zawodowych oraz przez Rząd. Jego realizacja przyczyniła się do przeprowadzenia reform monetarno-finansowych, pociągających za sobą wzrost gospodarczy, także do wprowadzania sprawiedliwszego systemu podatkowego, do redukcji niesprawiedliwości społecznej oraz wzrostu liczby miejsc pracy; założono 2,5-procentowy poziom wzrostu płac, zaczęto rozmawiać nad czasem pracy; podjęto kroki mające na celu dochodzenie do standardów europejskich⁴². W ciągu tych lat obowiązywania kolejnych paktów rola ich uległa

⁴² Paktów tych było jeszcze kilka. M.in. pakty dotyczące postępu społecznego, konkurencyjności produkcji, standardów życia i pracy, odbudowania partnerstwa itp. Skuteczność tych paktów

zmianie zasadniczej. Pomyślane pierwotnie jako środek do radzenia sobie z kryzysem, ewoluowały stopniowo i przekształciły się w instrument, który służy utrzymaniu stałego rozwoju gospodarczego i zaspokajania rosnących oczekiwań społecznych. Rola tych paktów w rozwoju gospodarczym, jaki miał miejsce w Irlandii w latach 90., jest niepodważalna.

Na liście ważnych umów społecznych, jakie zawarto latach 90. ubiegłego wieku, na uwagę zasługuje również *Porozumienie w sprawie racjonalizacji systemu ubezpieczeń społecznych*, zawarte przez Rząd Hiszpanii i dwie najważniejsze organizacje związkowe i konfederacje pracodawców. Porozumienie to weszło do historii pod nazwą Paktu z Toledo. Zostało ono zatwierdzone przez parlament. Pakt dotyczył zmian w systemie emerytalnym. Nie zmieniał on głównych założeń systemu, wypracował natomiast konsensus w sprawie zmiany formuły obliczania emerytur i redukcji składek na ubezpieczenie emerytalne, a także wypłat. A te właśnie kwestie były źródłem społecznego niezadowolenia.

Pozytywne doświadczenia w zawieraniu paktów socjalnych mają również Włochy. Przełomowe znaczenie przypada zawartemu w lipcu 1993 r. porozumieniu w sprawie polityki dochodowej oraz reformy systemu rokowań zbiorowych. Do najważniejszych spraw regulowanych porozumieniem należały: przyjęcie za regułę organizowanie dwa razy do roku trójstronnych sesji (rząd, pracodawcy, pracownicy) w sprawie zasad polityki dochodowej oraz przyjęcie, że branżowe układy zbiorowe w sprawie pracy będą obowiązywały przez 2 lata. Postanowienie to, zawarte w lipcu 1993 roku, uznano za historyczne i nazwano „Konstytucją włoskich zbiorowych stosunków pracy”. Warto zauważyć, że zawarcie tych porozumień mocno przyczyniło się do zwalczania inflacji.

W naszym kraju umowy społeczne zawierane w formie paktu mają też już swoją historię. Pierwszy w III RP „Pakt o przedsiębiorstwie” zawarto w lutym 1993 roku. Podpisano go osobno w trzech wersjach, tj. z „Solidarnością”, z OPZZ oraz z grupą siedmiu mniejszych central. Z punktu widzenia krótkookresowych preferencji związkowych negocjacje zakończyły się sukcesem. Związki kładły bowiem nacisk na interes pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw, choćby na darmowe udziały, które miałyby trafić do ich rąk. Również na

sprawiła, że stały się one w Irlandii stałym środkiem kształtowania i realizacji polityki społeczno-gospodarczej.

ułatwienie przy tworzeniu pracowniczych spółek leasingujących majątek przedsiębiorstw. W postanowieniach „Paktu o przedsiębiorstwie” znalazł się też zapis o powołaniu Trójstronnej Komisji. Podpisanie paktu nie pociągnęło jednak szybkich przemian. Nacisk sygnatariuszy – „Solidarności” i OPZZ – wkrótce doprowadził do uchwalenia votum nieufności wobec rządu. W rezultacie zostały spowolnione prace legislacyjne nad ustawami, które miały wprowadzić w życie zapisy paktu⁴³.

Na liście kolejnych działań mających na celu rozwiązywać narastające problemy systemowych patologii społeczno-gospodarczych, hamujących tempo pozytywnych zmian w naszym kraju, istotną rolę odegrały prace nad „Paktem dla pracy i rozwoju”. Zostały one zainicjowane przez ministra, a następnie wicepremiera Jerzego Hausera. Nie udało się wprowadzić zawrzeć paktu na zaplanowaną skalę, jednak włożony wysiłek nie poszedł na marne. Ujawniły się bowiem przy tej okazji ukryte funkcje procesu negocjowania, polegające przede wszystkim na istotnym wzmocnieniu uzgadniania stanowisk między społecznymi uczestnikami Komisji. Przede wszystkim na pojawieniu się w tym kontekście autentycznego dialogu. Zostało to uwieńczone dwoma następnymi porozumieniami pomiędzy związkami zawodowymi (z jednej strony OPZZ i, w pewnym zakresie, Forum Związków Zawodowych, z drugiej zaś wszystkie cztery organizacje pracodawców)⁴⁴.

Kolejną próbę zawiązania umowy społecznej podjął Business Centre Club, który 24 lutego 2006 roku w Kazimierzu Dolnym przedstawił jej nową koncepcję oraz nakreślił listę działań rozwijających dialog społeczny i obywatelski. Szczególnie zaakcentowano rolę telewizji publicznej w procesie kształtowania opinii społecznej na rzecz wzmocnienia obywatelskiego uczestnictwa w funkcjonowaniu państwa i gospodarki, z uwzględnieniem także telewizji publicznej. W rezultacie wyżej wspomnianej inicjatywy BCC, Trójstronna Komisja powołała tematyczne zespoły do prac nad umową społeczną. Miały miejsce również dwa posiedzenia prezydium TK w Kancelarii Prezydenta RP, jedno spotkanie z premierem Kazimierzem Marcinkiewiczem i dwa z premierem Jarosławem Kaczyńskim.

⁴³ Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, s. 142-143, MPiPS, 2009 r.

⁴⁴Tamże, s. 188-189.

Można wręcz stwierdzić, że prace nabrały pewnego rozmachu. Potwierdzeniem tego może być zorganizowane w dniu 10 października 2006 roku (również z inicjatywy Business Centre Club) spotkanie prezydium TK z przywódcami pięciu (z sześciu) partii politycznych wówczas zasiadających w Sejmie. Nieobecny był jedynie szef Platformy Obywatelskiej Donald Tusk. Wobec groźby protestów społecznych, wszyscy zgodzili się, że jest niezbędne zintensyfikowanie prac nad umową społeczną. Powiadomiony został Prezydent RP i w trakcie osobnego spotkania prymas Polski Józef Glemp (**Załącznik nr 10**). Dalszego ciągu działań wynikających z tej inicjatywy, prawdopodobnie z powodu śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego, już nie było. Problemy, które leżały u podstaw tej inicjatywy, nie zniknęły. Wręcz przeciwnie – one narastały! Dlatego dwa dni przed zaprzysiężeniem Rządu w roku 2007, w powiązaniu z deklaracją wznowienia dialogu społecznego przez desygnowanych na stanowiska premiera i wicepremiera Donalda Tuska i Waldemara Pawlaka, Zarząd Business Centre Club i Kanclerze 25 Łódz Regionalnych z całego kraju, wystosowali merytoryczne propozycje dotyczące zakresu przyszłej umowy społecznej, także trybu jej negocjacji i koncepcji przebudowy formuły TK (zmierzających do znowelizowania ustawowych przepisów regulujących jej dotychczasowe funkcjonowanie). Dodatkowo z całą koncepcją został zapoznany w dniu 8 lutego 2008 roku doradca premiera Michał Boni.

Akcentując inicjatywy BCC, należy jednak podkreślić, że także OPZZ proponowało dyskusję nad zmianami w systemie dialogu społecznego, zmierzającymi do wzmocnienia roli i znaczenia tej instytucji. Postulowało m.in. zwiększenie uprawnień do występowania w kwestii zmiany lub wydania aktu prawnego; ustanowienie prawnego obowiązku opracowania rocznego programu współpracy z partnerami społecznymi dla danego działu administracji rządowej oraz dla wojewodów; zwiększenie odpowiedzialności administracji publicznej wobec Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego i odpowiedzialności samorządu województwa za sprawy dialogu społecznego; uspołecznienie polityki pieniężnej państwa; przyznanie Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych (lub jej stronom) prawa do wyrażania opinii o corocznych założeniach polityki pieniężnej po jej wniesieniu do Sejmu oraz prawa przekazania tej opinii Radzie Ministrów, Radzie Polityki Pieniężnej oraz Sejmowi; nałożenie na

Narodowy Bank Polski obowiązku przedkładania Trójstronnej Komisji informacji o realizacji polityki pieniężnej⁴⁵. Niestety, żadna z tych propozycji nie została podjęta.

Dziś również Polskę dotykają wysokie bezrobocie i stagnacja gospodarcza, oraz zaostrzają się problemy, które są związane ze strukturalnym dostosowywaniem polskiej gospodarki do wymogów konkurencji międzynarodowej, w tym następstwa restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw oraz kluczowych branż. Rząd nie przeprowadza skutecznie i konsekwentnie niezbędnych zmian strukturalnych i systemowych w gospodarce, nie stwarza warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. Zaniechania prowadzą do piętrzenia się trudności. W tej sytuacji następuje radykalizacja nastrojów i postaw społecznych, rośnie egoizm grupowy i poparcie dla ugrupowań populistycznych i radykalnych, kwestionujących porządek demokratyczny oraz wynikające z niego procedury i rynkowy model gospodarki.

W tej sytuacji doprowadzenie do umowy społecznej mającej charakter paktu antykryzysowego staje się warunkiem *sine qua non* przezwyciężenia zastoju gospodarczego, pobudzenia obywatelskiej i społecznej aktywności, a tym samym powstrzymania groźby, nie tylko gospodarczej, destabilizacji. Przedmiotem porozumienia „**Pakt antykryzysowy**” byłoby znalezienie i uzgodnienie rozwiązań, przyczyniających się do pobudzenia przedsiębiorczości, wzrostu zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, a więc tego wszystkiego, co warunkuje sprostanie przez polską gospodarkę wymogom międzynarodowej konkurencji.

Złożoność i kompleksowość wyzwań, wobec których stanęła nasza gospodarka, sprawia, że należy ze szczególną starannością rozważyć, co winno stać się przedmiotem debat związanych z ustaleniem działań naprawczych oraz przez jakie gremia i struktury społeczno-administracyjne działania te mają być realizowane.

⁴⁵ Źródło: OPZZ, *Propozycje zmian w systemie dialogu społecznego dla wzmocnienia roli i znaczenia instytucji dialogu społecznego oraz organizacji partnerów społecznych w państwie*, 2006 r.

Moje propozycje w tym zakresie są, jak poniżej:

Należy rozpocząć rozmowy od Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Prezydium Komisji w pierwszej kolejności powinno na plenarnym posiedzeniu przedstawić propozycję ustanowienia pięciu komitetów, złożonych z przedstawicieli organizacji reprezentowanych w komisji oraz określić klucz doboru i zaprosić przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego – reprezentantów organizacji, które na co dzień zajmują się problemami stanowiącymi zakres tematyczny pięciu komitetów:

- I. komitet ds. budżetu, wynagrodzeń i spraw socjalnych
- II. komitet ds. funduszy strukturalnych Unii Europejskiej
- III. komitet ds. polityki gospodarczej i rynku pracy
- IV. komitet ds. prawa pracy
- V. komitet ds. ubezpieczeń społecznych

Bardziej szczegółową strukturę tematyczną zagadnień objętych pracą pięciu komitetów pokazuje **Załącznik nr 11**.

Tryb negocjowania „Paktu antykryzysowego” został opisany przy omówieniu zasad funkcjonowania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Ustalenia wypracowanego paktu zostałyby poparte uchwałą Sejmu i otoczone patronatem prezydenta państwa.

ZAKOŃCZENIE

Sformułowane powyżej propozycje, aby wykazały swoją użyteczność, muszą być najpierw wdrożone. Z tym zaś jest związana, jak wiadomo, konieczność przeprowadzenia głębokich zmian we wszystkich sygnalizowanych uprzednio obszarach, tj. w obszarach, w których przebiegają istotne z punktu widzenia obywatela (zarówno w roli pracownika, kierownika czy właściciela przedsiębiorcy) procesy prawno-organizacyjne.

Wszelako w tym momencie stajemy wobec zadania, które jak uczy historia w bardzo wielu przypadkach przekraczało siły i możliwości jego inicjatorów. A zarazem jest to zadanie, w którym sukces bądź porażka oznacza być albo nie być dla systemu, którego ono dotyczy. Ale przecież najbardziej nawet dramatyczne podkreślenie konieczności zmian nie czyni procesu wprowadzania tych zmian łatwiejszym.

Wdrażanie nowych rozwiązań w istniejącą rzeczywistość organizacyjno-prawną było – jak uczy historia – od zawsze zadaniem wyjątkowo trudnym, a nawet niebezpiecznym dla reformatora.

Już ponad pięćset lat temu Niccolò Machiavelli zauważył, że *„nic nie jest tak trudne do rozpoczęcia i nie gwarantuje powodzenia, jak wprowadzanie nowego porządku rzeczy. Przeciwstawiać się będą temu gwałtownie ci, którym ze starym porządkiem jest dobrze... zaś niemrawo będą go wspierać ci, którym w nowym porządku być może będzie dobrze!”*⁴⁶. Trafność tego spostrzeżenia potwierdza historia reform, i to zarówno tych, które zakończyły się sukcesem, jak tych, które nie zostały zrealizowane. Można też zauważyć zadziwiającą prawidłowość: otóż zawsze znacznie łatwiej było wprowadzać w istniejącym systemie zmiany i wdrażać te rozwiązania formalnoprawne, które w dalszej przyszłości okazywały się dla niego zabójcze, niż te zmiany, które mogły poprawić jego kondycję.

W naszej rodzimej historii prawidłowość ta wyjątkowo często dawała o sobie znać. A zaczęło się to już bardzo dawno! Np. w 1423 roku Sejm bez większych kłopotów nadał szlachcie prawo (tzw. statut warecki) rugowania krnąbrnych sołtysów oraz ograniczył chłopom możliwość opuszczania wsi (co w przyszłości położyło się cieniem na możliwości rozwoju miast, czyli rodzimej wytwórczości. Z drugiej strony ten sam Sejm nie był zdolny do podjęcia odpowiednich ustaw

⁴⁶ Machiavelli N., *Książę*, Studio Emka, Warszawa, 2012 r.

dotyczących wzmocnienia granic przed regularnie się powtarzającymi najezdami Tatarów. Podobnie w tzw. statutach piotrkowskich (1496 r.) – Sejm uchwalił wyjątkowo szybko i bez większych dyskusji prawo o zwolnieniu szlachty z opłat celnych na zakup towarów zagranicznych (nie trzeba przypominać, co to oznaczało dla wytwórczości krajowej!) oraz zakaz kupowania ziemi przez mieszczan, ale nie był zdolny do wypracowania consensusu umożliwiającego wprowadzenie zmian dotyczących jurysdykcji w dobrach szlacheckich, królewskich i kościelnych.

Szczególnie wyraziście zarysowała się powyższa prawidłowość przy okazji prób zreformowania państwa w procesie znanym pod nazwą „**ruchu egzekucji dóbr koronnych**”. Był to ruch polityczny średniej szlachty, który stawiał sobie za cel przeprowadzenie reform w skarbowości, sądownictwie oraz w wojsku. Zaangażowani w ten ruch stawiali sobie za cel ograniczenie wpływów magnaterii i duchowieństwa. Domagano się też kodyfikacji oraz zwrotu królowi (tj. Skarbowi Państwa) dóbr nielegalnie użytkowanych przez magnaterię. Na liście postulatów, które formułowali przedstawiciele tego ruchu, dominowały te arcysłuszne. Trafiały one do Sejmu i były przedmiotem ożywionych debat. Sejm pracował więc nad żądaniami szlachty dotyczącymi uporządkowania Skarbu Państwa, przeznaczenia jednej czwartej dochodu państwa na utworzenie stałego wojska, zagwarantowania wolności wyznania, sekularyzacji dóbr kościelnych. Niestety, te –jak wyżej zaznaczyłem – arcysłuszne z punktu widzenia dalekosiężnych interesów państwa żądania w niewielkim stopniu zaowocowały odpowiednimi postanowieniami Sejmu. Natomiast rzecz się miała zgoła odmiennie odnośnie do tych postulatów, które odegrały wręcz szkodliwą rolę w historii naszej państwowości, a też znalazły się na liście zmian, jakie zgłaszali uczestnicy „ruchu egzekucji dóbr koronnych”. Tutaj podjęcie uchwał i ich wdrożenie szło bez oporów i wyjątkowo skutecznie. Dotyczyło to np. takich kwestii, jak wprowadzenie całkowitej wolności celnej, zakaz posiadania ziemi przez nie-szlachtę, zwiększenie swobód handlowych dla kupców żydowskich współpracujących ze szlachtą przeciw mieszczanom⁴⁷.

Swego rodzaju syntezą materiału dowodowego dla sygnalizowanego powyżej

⁴⁷ Stąd wzięło się popularne w XVII-wiecznej Europie powiedzenie, zapisane nawet w Encyklopedii Francuskiej, głoszącej że: „*Polonia est paradisis Judeorum – inferno rusticorum*”, (tzn. Polska to raj dla Żydów i piekło dla chłopów).

zjawiska, a mianowicie niewspółmiernie większych trudności w eliminowaniu złego prawa, w porównaniu z łatwością jego stanowienia, może być historia ***liberum veto***. Okazuje się, że *liberum veto*, jako zasada ustrojowa w systemie władzy, zezwalająca pojedynczemu posłowi zerwać Sejm i nie dopuścić do uchwały, jego zdaniem, szkodliwej pojawiła się poniekąd samorzutnie w XVI wieku⁴⁸.

Kiedy jednak do świadomości co świątlejszych umysłów dotarły negatywne skutki tego prawa, gdyż stało się ono nie tyle narzędziem do walki z korupcją posłów, ile czynnikiem zwiększającym szansę ich korumpowania, próbowano się z niego wycofać. To wycofywanie się, czyli zmiana jawnie patologicznego prawa, trwało ponad sto lat. Albowiem dopiero Konstytucja 3 Maja zerwała z *liberum veto*, co poczytuje się jej za jeden z największych, aczkolwiek nietrwałych (patrz: Targowica i rozbiory) sukcesów.

Dokonana powyżej wycieczka w historię ma służyć uświadomieniu, że również obecnie znajdujemy się w sytuacji, która ma dla nas pouczające precedensy w przeszłości. Albowiem aktualnie też stajemy wobec konieczności zreformowania systemu funkcjonowania władzy na rzecz zwiększenia jego skuteczności oraz większego upodmiotowienia obywateli w procesie stanowienia prawa. A więc stajemy wobec imperatywu znalezienia po pierwsze właściwych rozwiązań organizacyjnych (systemowych), po drugie znalezienia metod ich skutecznego wdrożenia⁴⁹.

Zakładając, że sugerowane przeze mnie zmiany systemowe na etapie analizy ich spójności logicznej i merytorycznej słuszności zostaną pozytywnie zweryfikowane, pojawia się praktyczny, a zarazem podstawowy problem ich wdrożenia. W tym miejscu znowu muszę odwołać się do historii. Otóż fakty dowodzą, że skuteczne wdrażanie reform może być realizowane na dwa sposoby.

Pierwszym jest zabieg polityczny, który ma najrozmaitsze mutacje. Występować bowiem może w najrozmaitszych wariantach: od najłagodniejszego,

⁴⁸ Potoczne wyjaśnienie tej zasady opierało się na przekonaniu, że nawet jeśli cały Sejm będzie skorumpowany, zawsze jest nadzieja, że znajdzie się jeden sprawiedliwy (analogia biblijnego Lota z Sodomy i Gomory), który, właśnie dzięki *liberum veto*, będzie miał możliwość zatrzymać upadek i postawić *veto*.

⁴⁹ Ten imperatyw doskonale dokumentują dwie prace: Wallerstein J., *Koniec świata jaki znamy*, PWN 2004 r. oraz Soros G., *Nowy, okropny świat*, Świat Książki 2012 r.

jakim jest manipulacja polityczna⁵⁰ bazująca na nieświadomości tych, którzy stają się jej przedmiotem, do bardziej brutalnego, czyli dyktatury związanej z użyciem przemocy. Ze względów zasadniczych wykluczam taki zabieg dla wdrożenia zawartych w tej pracy propozycji zmian systemowych. Pozostaje więc drugi sposób: sposób jedynie właściwy dla społeczeństwa funkcjonującego w warunkach ustroju demokracji parlamentarnej, niezależnie od wszelkich ułomności i niedostatków, jakimi dzisiaj system ten niestety się odznacza.

Ten drugi sposób wiąże się z tym, co w języku politologów jest określone mianem fabrykacji przyzwolenia. Działalność ta wychodzi z założenia, że większość społeczeństwa nie jest w stanie pojąć dobra publicznego. W związku z tym należy, stosując odpowiednie środki perswazji, czyli odpowiedniej akcji propagandowej, przekonać obywateli, aby poparli to, co proponują autorzy sugerowanych zmian⁵¹. Jednak gdy chodzi o uzyskanie akceptacji społecznej dla przeprowadzenia zmian wykraczających poza obszar zjawisk ocenianych w kategoriach ideowo-politycznych, wspomniana „fabrykacja przyzwolenia” wymaga argumentacji zdecydowanie różnej od socjotechnik wykorzystywanych przez propagandę. Jeżeli demokracja ma nie być fikcją kamuflującą technokratyczne sprawowanie władzy w interesie najsilniejszych grup społecznych, niezbędna jest autentyczna edukacja społeczeństwa. Ma ona zapewnić obywatelom taki stopień orientacji w realiach gospodarczych, aby wyrażone przez nich stanowisko „za” lub „przeciw” proponowanym zmianom wynikało z wiedzy, a nie z emocji sterowanych przez politycznych manipulatorów. W procesie tej edukacji należy przede wszystkim wykazać ułomność dotychczasowych rozwiązań i pokazać, jakie będą skutki pozostawienia ich bez zmian. A konkretnie trzeba społeczeństwu wykazać, że utrzymanie struktur decyzyjnych aparatu władzy oraz stanowienie prawa w ich dzisiejszym kształcie spowoduje postępujące obniżenie jakości

⁵⁰ Przypomnijmy, że Konstytucja 3 Maja była w istocie manipulacją, która polegała na tym, że większość uzyskano dzięki temu, iż wykorzystano nieobecność posłów opozycji.

⁵¹ Uważa się, że pierwszy klasyczny wręcz proces fabrykacji przyzwolenia miał miejsce w USA w roku 1916, kiedy to administracja prezydenta Woodrowa Wilsona podjęła działania propagandowe w celu przekonania pacyfistycznie nastawionego społeczeństwa do rozpoczęcia wojny z Niemcami. Okazało się, że po półrocznych zabiegach propagandowych, koordynowanych przez specjalnie dla tego celu powołaną komisję Creela (Committee on Public Information), społeczeństwo amerykańskie uległo wręcz histerii wojennej, domagając się od rządu do wystąpienia zbrojnie przeciwko wihelmowskiemu Niemcom. Jeden z członków tej komisji, W. Lippman, komentując ten spektakularny sukces rządowej propagandy, stwierdził, że „...w sztuce demokracji nastąpiła rewolucja”. A polegała ona, jego zadaniem, na tym, że odkryto skuteczne metody oddziaływania na poglądy społeczeństwa, czyli znaleziono sposoby na „fabrykację przyzwolenia”.

rządzenia państwem, erozję postaw obywatelskich oraz apatię w sprawach publicznych.

Wspomniany wyżej proces edukacji społeczeństwa, gwarantujący jego poparcie dla sugerowanych w tej pracy zmian, może być ułatwiony dzięki koincydencji dwóch czynników. Po pierwsze zmiany te są merytorycznie zasadne (co starałem się w pracy wykazać); po drugie współczesne techniki komunikacji społecznej umożliwiają dotarcie z argumentacją o tej zasadności tych zmian do wszystkich, którzy mogą zdecydować o ich podjęciu. O tym, jak ważne jest przewyciężanie oporów związanych z wprowadzeniem reform i zdobyciem społecznego poparcia dla niezbędnych zmian, niech świadczy arcytrafne stwierdzenie sławnego guru zarządzania Williama Edwardsa Deminga, że zmiana jest konieczna, bo przeżycie nie jest obowiązkowe!

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1

1. (Wyciąg)

Dz.U.01.100.1080

2002-01-01	zm.	Dz.U.01.154.1793	art.5
2002-02-23	zm.	Dz.U.02.10.89	art.1
2002-07-01	zm.	Dz.U.01.154.1800	art.39
2003-01-01	zm.	Dz.U.02.240.2056	art.1
2004-11-23	zm.	Dz.U.04.240.2407	art.1

WYCIĄG Z USTAWY

z dnia 6 lipca 2001 r.

o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.

(Dz.U. z dnia 18 września 2001 r.)

Rozdział 1

Cel i zadania Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych

Art. 1. 1. Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych, zwana dalej Komisją, stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego.

2. Celem działalności Komisji jest dążenie do osiągnięcia i **zachowania pokoju społecznego.**

3. Do kompetencji Komisji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach.

Art. 2. 1. Każdej ze stron Komisji przysługuje prawo wniesienia pod obrady Komisji sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego.

2. Każda ze stron Komisji, również wspólnie z inną stroną Komisji, może zająć stanowisko w każdej sprawie dotyczącej polityki społecznej lub gospodarczej.

3. Każda ze stron Komisji może wezwać inną stronę Komisji do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze.

4. Strona pracowników i strona pracodawców Komisji mogą zawierać ponadzakładowe układy zbiorowe pracy, obejmujące ogół pracodawców zrzeszonych w organizacjach, o których mowa w art. 7 ust. 1, lub grupę tych pracodawców oraz pracowników zatrudnionych przez tych pracodawców, a także porozumienia określające wzajemne zobowiązania tych stron.

5.⁽¹⁾ Do układów, o których mowa w ust. 4, stosuje się przepisy art. 239-241¹³ Kodeksu pracy, z wyłączeniem art. 241² § 2 oraz art. 241⁹ § 3-5.

Art. 2a.⁽²⁾ 1. Wszystkie strony Komisji mogą wspólnie zawierać porozumienia.

2. Przedmiotem porozumień są wzajemne zobowiązania stron służące realizacji celów, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 2.

3. Porozumienia określają w szczególności:

- 1) czas obowiązywania,
- 2) tryb dokonywania zmian treści,
- 3) tryb rozwiązania,
- 4) przypadki wygaśnięcia,
- 5) tryb rozstrzygania kwestii spornych.

Załącznik nr 2

Przykłady petycji, a także przykłady konsultacji, w wyniku których prawodawca uwzględnił postulaty Business Centre Club.

Petycje:

Petycja w sprawie wieloletnich zaniedbań dotyczących infrastruktury transportowej miasta Płocka i jego regionu oraz wynikających z tego niebezpieczeństw.

„Wysoka Komisjo! W związku z wieloletnimi zaniedbaniami dotyczącymi infrastruktury transportowej miasta Płocka, będącego głównym, strategicznym ośrodkiem paliwowo-energetycznym Polski, a także ze względu na przyjęcie przez Radę Ministrów RP dokumentu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), dnia 13 grudnia 2011 r., w którym w/w ośrodek uwzględniony został w sposób niewystarczający, niekompleksowy i nieadekwatny do pełnionej funkcji w gospodarce krajowej, dla zapewnienia bezpieczeństwa ludności w nim funkcjonującej, zwracam się do Wysokiej Komisji ds. Petycji Parlamentu Europejskiego jako mieszkaniec Miasta Płocka o podjęcie stosownych działań zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa naszego miasta. Stanowisko poświęcone wieloletnim zaniedbaniom infrastruktury transportowej w mieście Płocku i regionie płockim oraz wynikającym z nich zagrożeniom dla mieszkańców z powodu transportu substancji niebezpiecznych przez gęsto zaludnione tereny miasta Płocka koleją jednotorową, za pomocą wielu wypełnionych cystern niebezpiecznymi substancjami produkowanymi w miejscowej, wielkiej rafinerii i petrochemii PKN Orlen, znajdującej się na terenie Płocka i podjęcia kroków mających na celu poprawę bezpieczeństwa mieszkańców przez Rząd RP wyraziła również w swoim apelu do władz centralnych Rada Miasta Płocka na specjalnej XXII Sesji Rady Miasta Płocka dnia 18 kwietnia 2012 r.

Jako mieszkaniec tego zagrożonego terenu w trosce o bezpieczeństwo własne i swoich bliskich oczekuję od Rządu RP podjęcia działań zmierzających do kompleksowej modernizacji i udrożnienia głównych szlaków komunikacyjnych prowadzących w celu ewakuacyjnym z możliwie wszystkich kierunków do miasta w postaci budowy dwujezdniowych dróg szybkiego ruchu, łączących miasto Płock z

głównymi drogami kraju, wyprowadzenia ruchu cystern z niebezpiecznymi substancjami produkowanymi w miejscowej rafinerii na niezbędne obwodnice Płocka i usunięcie torów i jedyne go mostu kolejowego wybudowanych jeszcze w 1938 roku prowadzących niebezpieczny transport z rafinerii składów kolejowych kilkanaście razy na dobę poza gęsto zamieszkaną teren miasta.

2.

Petycja w sprawie podjęcia przez Parlament Europejski działań zmierzających do uniemożliwienia łamania prawa wspólnotowego w dziedzinie środowiska naturalnego, w tym dyrektyw środowiskowych i programu „Natura 2000” oraz uznania i wdrożenia przez Rząd RP wyników referendum z dnia 27.09.2009 r. w sprawie budowy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego, na terenie sześciu gmin województwa dolnośląskiego w Polsce.

Obywatele 6 gmin: Kunice, Lubin, Miłkowice, Prochowice, Ruja i Ścinawa położonych na złożu węgla brunatnego „Legnica” (województwo dolnośląskie, Polska) 27 września 2009 r. wzięli udział w referendum w sprawie budowy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego na terenie położonym pomiędzy aglomeracjami miast Legnica i Lubin. Inicjatorem referendum były władze samorządów lokalnych ww. gmin, które tym sposobem uzyskały potwierdzenie stanowiska mieszkańców wobec planów budowy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego.

Referendum przeprowadzono zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem i procedurami. We wszystkich gminach było ono ważne, a jego wynik wiążący. Przy frekwencji sięgającej niemal 70%, blisko 95% z głosujących opowiedziało się przeciwko budowie kopalni metodą odkrywkową, głosując na NIE!

W głosowaniu wzięło udział łącznie blisko 18 000 uprawnionych do głosowania obywateli. Jak do tej pory, Rząd RP w żaden sposób nie odniósł się do werdyktu społecznego, jakim był wynik referendum, mimo wielu pism, pokojowych demonstracji i apeli inicjatorów referendum. Przeciągające się milczenie Rządu w sprawie świadczy o tym, że nie uznaje on, wyrażonego w najbardziej demokratyczny sposób, społecznego głosu.

Już po ogłoszeniu wyników referendum w przyjętej 10 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów RP „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku”, wbrew woli

mieszkańców, z ominięciem społecznych konsultacji, znalazły się zapisy zobowiązujące Ministrów do podjęcia działań wykonawczych umożliwiających budowę kopalni węgla brunatnego metodą odkrywkową, także na złożu „Legnica”, oraz wprowadzenia ochrony złoża węgla brunatnego, udokumentowanego i perspektywicznego, przed dalszą zabudową infrastrukturalną. Dowodem na to jest „Program działań wykonawczych na lata 2009-2012” do „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”. Ochrona złoża węgla brunatnego zgodnie z przyjętym harmonogramem miałyby nastąpić już w 2010 r.

Zapisy ww. dokumentów stoją w rażącej sprzeczności z demokratycznie wyrażoną wolą mieszkańców terenów zagrożonych budową odkrywkowej kopalni węgla brunatnego. Obywatele jasno dali znać władzom, że nie chcą dewastacji środowiska naturalnego oraz grożącej setkom tysięcy mieszkańców aglomeracji Legnicko-Głogowskiej niewyobrażalnej katastrofy ekologicznej. Katastrofy o niemożliwych dziś do przewidzenia skutkach dla przyrody. Część z terenów, gdzie planowana jest budowa kopalni, objęta jest programem „Natura 2000”, znajdują się tu rezerваты leśne i obszary chronionego krajobrazu.

Mieszkańcy nie chcą masowych wysiedleń, fizycznej likwidacji domów, szkół, przedszkoli, kościołów i cmentarzy. Zniszczenia, powstałej także przy użyciu środków z Unii Europejskiej, infrastruktury. Obawiają się o swoje zdrowie, o swoje domy i o swoje miejsca pracy. Nie chcą żyć na skraju gigantycznej, sięgającej ponad 200 m w głąb ziemi odkrywki, w cieniu ogromnych zwałowisk nadkładu oraz dymiących kominów elektrowni. Taki właśnie skutek przyniosłaby planowana budowa kopalni węgla brunatnego przy użyciu archaicznej, najbardziej dewastującej środowisko metody, jaką jest odkrywka.

Mamy prawo żyć w kraju, gdzie Państwo sprzyja ochronie środowiska, rozwojowi odnawialnych źródeł energii oraz ogranicza emisje CO₂ do atmosfery. Nie godzimy się na łamanie podstawowego prawa człowieka, jakim jest prawo do życia w czystym, nieskażonym środowisku bez groźby budowy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego oraz wysiedlenia z własnych domów wbrew swojej, wyrażonej w referendum, woli. Stan obecny nosi wszelkie znamiona łamania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, takich jak prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Zachodzi też przesłanka, możliwego w przyszłości, łamania prawa

wspólnotowego w zakresie Europejskiej Sieci Ekologicznej „Natura 2000” oraz niegospodarności dotyczącej już wykorzystanych Funduszy Unijnych.

Wobec werdyktu społecznego, nie znajduje również uzasadnienia pomysł wprowadzenia, i to już w tym roku, ochrony udokumentowanego i perspektywicznego złoża węgla brunatnego, bez względu na to, czy jakakolwiek kopalnia kiedykolwiek powstanie, czy też nie. Wprowadzenie ochrony skutkowałoby zablokowaniem rozwoju łącznie kilkunastu gmin w liczącym kilkaset tysięcy mieszkańców subregionie legnicko-głogowskim.

Jako świadomi swych praw obywatele Unii Europejskiej, apelujemy, by Parlament Europejski podjął takie działania, które skłonią Rząd RP do wycofania się z planów budowy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego oraz niewprowadzania ochrony złoża węgla brunatnego w szczególności tam, gdzie mieszkańcy zagrożonych terenów wypowiedzieli się w drodze referendum przeciwko jej budowie.

Lubin 28.01.2010 Irena Rogowska

w imieniu Społecznego Komitetu „STOP odkrywce“

3. Petycja do Parlamentu Europejskiego w sprawie drogi ekspresowej Via Baltica.

Do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego złożonych zostało kilka petycji (od 2005 r.), w imieniu organizacji ekologicznych bądź przez osoby fizyczne, dotyczących trasy międzynarodowego korytarza transportowego Helsinki – Warszawa „Via Baltica”. Zgłoszone zastrzeżenia dotyczyły wyznaczonej trasy drogi ekspresowej z punktu widzenia konfliktu z wymaganiami ochrony przyrody, zwłaszcza z zasadami ochrony obszarów cennych przyrodniczo, włączonych do sieci Natura 2000, co naruszało odpowiednie przepisy prawa UE.

Petycje zostały uznane za dopuszczalne jako dotyczące spraw objętych zakresem działalności UE (sieć Natura 2000). Problem został przedstawiony i poddany pod dyskusję na posiedzeniach Komisji Petycji (2007 r.). Organizacje ekologiczne, które złożyły petycję, miały możliwość zaprezentowania tam swojego stanowiska (2007 r.). Delegacja Komisji Petycji przyjechała z wizytą do Polski, by na miejscu zbadać sprawę i spotkać się z zainteresowanymi władzami i autorami petycji oraz odwiedzić obszary chronione zagrożone budową drogi (2007 r.). W efekcie został przygotowany krytyczny pod adresem polskiego rządu raport Komisji Petycji

Parlamentu Europejskiego (2007). Wezwano w nim m.in. do analizy alternatywnej trasy drogi „Via Baltica”.

W tym czasie sprawa została przekazana do Komisji Europejskiej z prośbą o udzielenie informacji. Komisja stwierdziła, że problem został przez nią dostrzeżony, gdyż na planowaną inwestycję także do KE wpłynęło kilka skarg.

Ostatecznie polskie władze podjęły decyzję o zmianie przebiegu kontrowersyjnej trasy na taką, która ominie większość obszarów chronionych w północno-wschodniej Polsce (2009 r.). Sprawa petycji została zamknięta (2009 r.).

Konsultacje

1. Ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców

Celem ustawy było zredukowanie liczby obowiązków administracyjnych, dereglamentacja, tj. rezygnacja z wielu zezwoleń oraz zwiększenie stopnia wolności gospodarczej. Ustawa wprowadziła m.in. zmianę tzw. kultury zaświadczeń na kulturę oświadczeń, możliwość przekształcenia działalności gospodarczej osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w formę spółki oraz wiele innych uproszczeń administracyjnych ważnych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Proces konsultacji projektu ustawy miał wielomiesięczną historię. Zanim powstał projekt, środowiska gospodarcze, w tym BCC, już w 2009 roku rozpoczęły przekazywanie do Ministerstwa Gospodarki materiałów eksperckich, zawierających listę barier w prowadzeniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

Głównie na bazie tych materiałów oraz kompleksowego przeglądu prawa gospodarczego zleconego przez ministerstwo powstała pierwsza wersja założeń projektu ustawy, zawierająca propozycje zmian w aż 209 ustawach, przygotowana przez zespół kierowany przez ówczesnego wiceministra Adama Szejnfelda. W ramach konsultacji odbyła się seria spotkań poświęconych prezentacji projektu oraz wyjaśnianiu proponowanych zmian. Przedstawiciele BCC bezpośrednio oraz w stanowiskach pisemnych przekazywali swoje opinie.

Następnie przedstawiciele BCC uczestniczyli w organizowanych przez Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki konsultacjach samego projektu ustawy, znacznie już jednak zredukowanego w stosunku do pierwotnego kształtu. Uczestniczyli także w posiedzeniach komisji sejmowej pracującej nad projektem.

Ustawa została uchwalona 25 marca 2011 r., weszła w życie 1 lipca 2011 r.

Uwzględnienie szeregu propozycji postulowanych przez BCC było możliwe dzięki rozpoczęciu kontaktów ze stroną rządową na bardzo wczesnym etapie procesu legislacyjnego, tzn. jeszcze przed opracowaniem założeń projektu ustawy.

2. Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (tzw. ustawa o budżecie) na rok 2013.

19 września 2012 Ministerstwo Finansów opublikowało projekt tzw. ustawy o budżecie na 2013 rok, w którym zostały zawarte nowe stawki akcyzy na wyroby tytoniowe. Zakładany przez ministerstwo wzrost stawek był jednak znacząco większy dla tańszych papierosów niż dla papierosów najdroższych, na czym wyraźnie zyskiwał jedyny koncern tytoniowy je produkujący. Zaburzało to jednocześnie wypracowaną w ubiegłych latach strukturę stawek akcyzowych, grożąc znacznym zmniejszeniem kwot, jakie Skarb Państwa mógłby realnie pozyskać po wprowadzeniu postulowanych przez ministerstwo zmian, przede wszystkim ze względu na gwałtowny wzrost szarej strefy.

BCC, opierając swoje stanowisko na danych wynikających z uprzednio zamówionego raportu eksperckiego dotyczącego wariantów zmiany akcyzy na wyroby tytoniowe, we współpracy z firmami produkującymi tańsze papierosy (będącymi jednocześnie członkami tej organizacji), podjął kampanię, której celem było wstrzymanie zawartych w projekcie zmian. Po kilkakrotnych bezskutecznych próbach przekonania przedstawicieli Ministerstwa Finansów o spodziewanych negatywnych skutkach zmian w strukturze akcyzy, w końcu września 2012r. BCC wystosował „List otwarty do Premiera”, w którym był zawarty apel o wycofanie się z proponowanych zmian wraz z uzasadnieniem opartym na wynikach raportu. „List otwarty” wzbudził duże zainteresowanie mediów, ponieważ proponowana przez Ministerstwo Finansów zmiana wyraźnie faworyzowała jednego z

największych uczestników rynku tytoniowego w Polsce. Tematem zainteresowali się także członkowie stosownych komisji parlamentarnych.

W rezultacie po kilku tygodniach ministerstwo wycofało się z tego pomysłu, podwyższając akcyzę na wyroby tytoniowe zgodnie ze stosowaną dotychczas strukturą. Ustawa w poprawionym kształcie została opublikowana w „Dzienniku Ustaw” z dn. 24 grudnia 2012 roku.

Kampania prowadzona w tej sprawie przez BCC we współpracy z firmami członkowskimi mogła odnieść sukces przede wszystkim ze względu na to, że przedstawiciele koalicji dysponowali szczegółową i wiarygodną analizą ekspercką nt. funkcjonowania rynku tytoniowego w Polsce oraz projekcjami skutków dla Skarbu Państwa przy różnych wariantach zmiany akcyzy. Szerokie zainteresowanie mediów i opinii publicznej tym tematem było drugim ważnym czynnikiem umożliwiającym odniesienie sukcesu kampanii.

Załącznik nr 3

Przykłady konsultacji w procesie legislacyjnym, w wyniku których prawodawca nie uwzględnił istotnych elementów stanowisk lub opinii prezentowanych przez Business Centre Club.

1. Program „Lepsze regulacje” na lata 2012-2015.

Dokument rządowy jest kontynuacją Programu Reformy Regulacji, którego celem było uproszczenie prawa, redukcja barier dla prowadzenia działalności gospodarczej oraz stworzenie takich mechanizmów w procesie stanowienia prawa, które będą sprzyjały podniesieniu jego jakości, w tym rozwój systemu ocen skutków regulacji i poprawa komunikacji z interesariuszami. Program „Lepsze regulacje” wyznacza kierunki działania rządu w zaznaczonych w nim obszarach w ciągu ok. czterech lat.

Program był szeroko konsultowany przez przygotowujące go Ministerstwo Gospodarki. W obszarach definiujących bariery dla rozwoju przedsiębiorczości oraz kierunków ich redukcji, współpraca między ministerstwem a środowiskiem biznesu była dobra, w wyniku czego wiele postulowanych m.in. przez BCC zapisów znalazło się w projekcie Programu. Znacznie gorsze było natomiast wzajemne zrozumienie w tak fundamentalnej dla jakości stanowionego prawa kwestii, jak zagwarantowanie dostępu przedstawicieli środowisk gospodarczych do procesu legislacyjnego na każdym jego etapie, aby w procesie konsultacyjnym umożliwić dostarczenie projektodawcy ważnych danych i informacji dotyczących potencjalnych skutków nowych regulacji.

BCC wraz z innymi organizacjami przedsiębiorców postulował konieczność ustawowego zagwarantowania udziału konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym. Strona rządowa natomiast nie chciała się na to zgodzić, wysuwając argument konieczności zachowania jak największej elastyczności rządu w procesie legislacyjnym, czemu jakoby ustawa o konsultacjach publicznych miała przeszkadzać. Mimo wielu dyskusji oraz wystąpień przedstawicieli BCC, także na etapie tzw. uzgodnień międzyresortowych, strona rządowa uznała, że dla zwiększenia udziału interesariuszy w procesie stanowienia prawa wystarczy przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki system elektronicznych konsultacji on-line oraz przeszkolenie urzędników administracji rządowej w zakresie

stosowania konsultacji i przygotowywania oceny skutków regulacji. W rezultacie postulowane przez BCC zapisy dotyczące ustawowego zawarcia gwarancji udziału strony społecznej w procesie stanowienia prawa nie znalazły się w programie rządowym.

Program „Lepsze regulacje” na lata 2012-2015 został przyjęty uchwałą Rady Ministrów 22 stycznia 2013 r.

2. Ustawa o konsultacjach publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz o ocenie skutków regulacji.

W październiku 2012 r. na konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości na temat problemów związanych z procesem stanowienia prawa, ówczesny minister sprawiedliwości Jarosław Gowin zadeklarował, że ministerstwo podejmie prace nad ustawowym rozwiązaniem tych problemów. W rezultacie w listopadzie 2012 r. powstał nieformalny zespół, kierowany przez grupę doradców ministra sprawiedliwości, mający za zadanie przygotowanie założeń projektu ustawy wprowadzającej standardy konsultowania rządowych projektów legislacyjnych oraz przygotowywania przez administrację ocen skutków regulacji. Zespół, oprócz przedstawicieli ministerstwa, składał się z przedstawicieli środowisk gospodarczych (w tym BCC), sędziowskich, autorytetów prawniczych oraz NGO-sów.

W styczniu 2013 r., po serii spotkań dyskusyjnych zespołu, powstała robocza wersja „Projektu założeń o konsultacjach publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz o ocenie skutków regulacji”, zawierająca ramy ustawowe, gwarantujące prawodawcy uzyskanie możliwie najszerszej wiedzy eksperckiej w drodze rozciągnięcia publicznych konsultacji na wszystkie etapy procedury tworzenia prawa, a także wprowadzenie obowiązującej metodologii oceny skutków regulacji (*ex ante* i *ex post*).

Jednocześnie Ministerstwo Sprawiedliwości zgłosiło podjętą tematykę do „Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów”. Wbrew oczekiwaniom, na etapie weryfikacji przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu, proponowana przez ministerstwo inicjatywa legislacyjna ugrzęzła w uzgodnieniach i poprawkach, w wyniku czego niemożliwe stało się dalsze jej procedowanie, w tym rozpoczęcie oficjalnych konsultacji projektu. Stało się tak przede wszystkim na skutek różnic

konceptyjnych dotyczących proponowanych rozwiązań między Ministerstwem Sprawiedliwości a Rządowym Centrum Legislacji.

W wyniku nowej sytuacji, powstałej po dymisji ministra sprawiedliwości w końcu kwietnia 2013 r., nowy minister w dniu 17 maja podjął decyzję o wycofaniu wniosku o wpisanie projektu założeń do „Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów”. Wstrzymanie prac nad projektem ustawy o konsultacjach, mimo silnego poparcia udzielonego projektowi przez środowiska gospodarcze, prawnicze i NGO-sy, wynikało przede wszystkim z obaw i niechęci instytucji odpowiedzialnych za rządowy proces legislacyjny do silnego ustawowego umocowania strony społecznej w tym procesie, a także ze słabego zainteresowania mediów i opinii publicznej tym tematem, który jest postrzegany przez poszczególne grup życia gospodarczego i społecznego jako nieprzynoszący bezpośrednich korzyści materialnych.

Załącznik nr 4

Business Centre Club i jego struktura

Business Centre Club istnieje od 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju organizacją indywidualnych pracodawców. Do BCC należy 2500 członków (osób i firm). Członkowie BCC, reprezentujący blisko 250 miast, skupiają się w 23 Lożach Regionalnych na terenie całej Polski. Do BCC należą przedstawiciele wszystkich branż, międzynarodowe korporacje, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, firmy telekomunikacyjne, najwięksi polscy producenci, uczelnie wyższe, koncerny wydawnicze i znane kancelarie prawne. Członkami Klubu są także prawnicy, dziennikarze, naukowcy, wydawcy, lekarze, wojskowi i studenci.

Członkowie BCC akceptują Statut organizacji, zobowiązujący ich do reprezentowania wysokich norm etycznych, przestrzegania zasad kodeksu kupieckiego i działania zgodnie z ideą społecznej odpowiedzialności biznesu.

BCC prowadzi aktywny lobbing gospodarczy na rzecz rozwoju gospodarki wolnorynkowej, tworzenia dobrego prawa, obrony interesów polskich przedsiębiorców. Z członkami Klubu konsultowali się dotychczas wszyscy prezydenci i szefowie rządu RP. Ekspertki BCC współtworzą i opiniują ustawy gospodarcze, uczestniczą w pracach komisji parlamentarnych, przekonują do swoich rozwiązań ministrów i posłów. Prace rządu na bieżąco ocenia grupa wybitnych fachowców, tworzących Gospodarczy Gabinet Cieni BCC.

Od 2002 roku Business Centre Club reprezentuje interesy pracodawców w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i uczestniczy w najważniejszych sprawach społecznych i gospodarczych kraju: bierze udział w pracach nad projektem ustawy budżetowej, negocjuje z przedstawicielami związków zawodowych ponadzakładowe układy zbiorowe pracy, opiniuje akty prawne i ich projekty, występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją ustaw i innych przepisów, podejmuje działania wobec administracji publicznej, samorządów, Sejmu i Senatu na rzecz ochrony interesów gospodarczych swoich członków, występuje z powództwami, wnioskami o ściganie, oskarżeniami prywatnymi, przystępuje do toczących się postępowań w interesie członków BCC. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest prezes Marek Goliszewski.

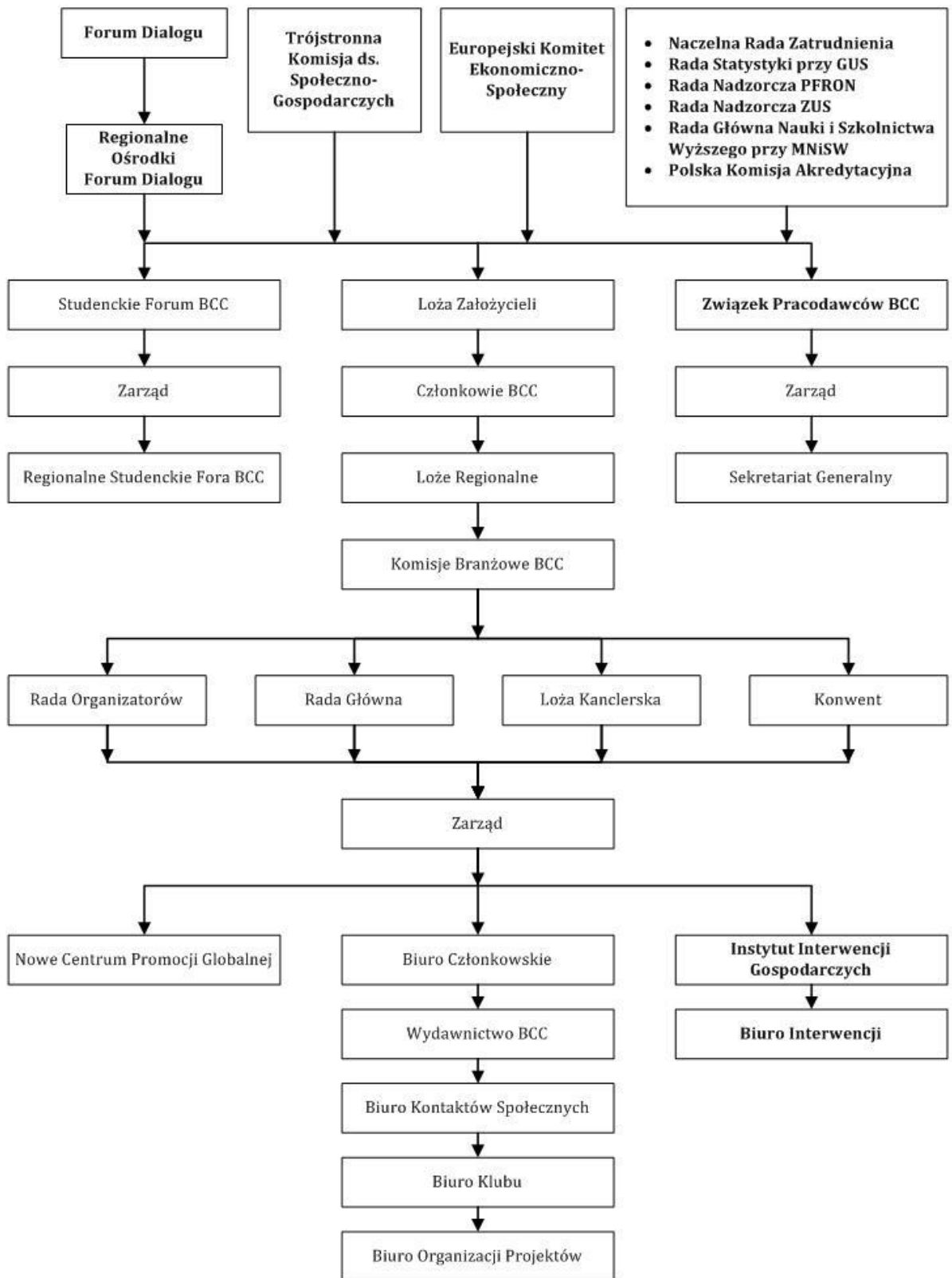
BCC jest inicjatorem Forum Dialogu, płaszczyzny komunikowania się poszczególnych grup społecznych w sprawach najważniejszych dla rozwoju Polski. Forum Dialogu skupia środowiska gospodarcze, naukowe, dziennikarskie, prawnicze, lekarskie i studenckie, reprezentujące 1800 stowarzyszeń publicznych, obejmujących swym oddziaływaniem ponad 5 mln obywateli. W Klubie działa, jako inicjatywa ogólnopolska, Studenckie Forum BCC.

BCC jest organizacją międzynarodową, będąc członkiem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, instytucji opiniującej Komisji Europejskiej w Brukseli. Klub został wyróżniony w siedzibie Parlamentu Europejskiego nagrodą EKES za znaczący wkład w krzewienie integracji i tożsamości europejskiej. Honorowymi członkami BCC są m.in.: José Manuel Barroso, Leszek Balcerowicz, George Bush, Jerzy Buzek, Jacques Chirac, Bill Clinton, Janusz Lewandowski, Margaret Thatcher, Władysław Bartoszewski, Lech Wałęsa i Tony Blair.

Od początku swojego istnienia BCC propaguje idee odpowiedzialności społecznej firm – prowadzi kampanie społeczne, pomaga potrzebującym, nagradza Medalem Solidarności Społecznej osoby zaangażowanych społecznie i budujące solidarność społeczną.

Z badań przeprowadzonych od 1997 roku przez Centrum Badań Marketingowych Indicator, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Badania Opinii i Rynku Pentor i GfK Polonia wynika, że Business Centre Club jest oceniany przez przedsiębiorców jako najbardziej prestiżowa i skuteczna organizacja tego rodzaju w Polsce.

Business Centre Club



Załącznik nr 5

Płaca i koszty pozapłacowe

Płaca brutto – 100%, w tym:

- składka emerytalna 9,76%
- rentowa 1,5%,
- chorobowa 2,45%
- składka zdrowotna 9% z kwoty brutto minus socjalne jak wyżej (z czego 7,75% odliczana z podatku dochodowego) efektywnie 1,08% – po stronie pracownika łącznie 14,79 pp

Dodatkowo po stronie pracodawcy:

- składka emerytalna 9,76%
- rentowa 6,5%
- wypadkowa do 1,67%, dla MŚP średnio 1,3%
- na fundusz pracy 2,45% (!)
- FGŚP 0,1 % – w sumie po stronie pracodawcy do 18,48 pp

Przyjmując średni efektywny PIT~18% od kwoty netto (15,34pp), **otrzymujemy udział podatków i składek w wysokości ~41%**

Źródła:

1. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych – reguluje kwestie ubezpieczeń emerytalnych, rentownych, chorobowych i wypadkowych.
2. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych – reguluje kwestie ubezpieczenia zdrowotnego.
3. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – reguluje kwestię składek na Fundusz Pracy.
4. Ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy – reguluje kwestię składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
5. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych – reguluje kwestię podatku.

USTAWA
z dnia
o powszechnym samorządzie gospodarczym

Rozdział 1
Przepisy ogólne

Art. 1. Tworzy się powszechny samorząd gospodarczy, działający na rzecz rozwiązywania problemów gospodarki w skali lokalnej i ogólnokrajowej oraz reprezentujący interesy należących do niego podmiotów – zwany dalej samorządem.

Art. 2. 1. Samorząd wykonuje przewidziane w ustawie zadania publiczne.

2. Samorząd nie może ograniczać wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej należących do niego podmiotów.

3. Przepisy o samorządzie nie naruszają, wynikających z przepisów odrębnych, uprawnień dobrowolnych organizacji zrzeszających podmioty należące do samorządu oraz dobrowolnych zrzeszeń tych organizacji, w szczególności uprawnień:

- 1) izb gospodarczych;
- 2) organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła;
- 3) zrzeszeń handlu i usług, zrzeszeń transportu i innych zawodowych samorządowych organizacji przedsiębiorców;
- 4) organizacji pracodawców, w tym federacji i konfederacji.

4. Samorząd, w celu wykonywania swoich zadań, współpracuje z organizacjami i zrzeszeniami, o których mowa w ust. 3, jak również z izbami, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 2.

Samorząd:

- 1) jest samorządem innym niż samorząd terytorialny w rozumieniu art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz.U. Nr 90, poz. 999 z późn.zm.⁵²);
- 2) jest samorządem gospodarczym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 132, poz. 1110);

Art. 3. 1. Do samorządu należą z mocy prawa:

- 1) przedsiębiorcy, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.⁵³);
- 2) przedsiębiorcy zagraniczni prowadzący działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w formie oddziału na podstawie przepisów art. 85-92 ustawy powołanej w pkt. 1 lub na podstawie umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska – w zakresie działalności tego oddziału.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do:

- 1) przedsiębiorców będących jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, przedsiębiorstw państwowych i banków państwowych;
- 2) przedsiębiorców zrzeszonych z mocy prawa: w izbach rolniczych, w Polskiej Izbie Ubezpieczeń, w Izbie Domów Składowych i w samorządach zawodowych – chyba, że prowadzą oni także działalność gospodarczą inną niż tę, w związku z którą następuje to zrzeszanie się;
- 3) przedsiębiorców wykonujących wyłącznie czynności określone w art. 5b

⁵²Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2000 r. Nr 29, poz. 358, z 2002 r. Nr 144, poz. 1204, z 2004 r. Nr 92, poz. 878, z 2005 r. Nr 17, poz. 141, Nr 164, poz. 1365 i Nr 186, poz. 1567 oraz z 2008 r. Nr 157, poz. 976.

⁵³Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2007 r. Nr 180, poz. 1280, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 116, poz. 732, Nr 141, poz. 888, Nr 171, poz. 1056 i Nr 216, poz. 1367 oraz z 2009 r. Nr 3, poz. 11 i Nr 18, poz. 97.

ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr14, poz. 176 z późn. zm.⁵⁴).

3. Zawieszenie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej na podstawie przepisów odrębnych powoduje zawieszenie wykonywania praw i obowiązków wynikających z ustawy.

Art. 4. Do samorządu mogą należeć, na swój wniosek, przedsiębiorcy zagraniczni inni niż określani w art. 3 ust. 1 pkt. 2, jeżeli prowadzą działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie obowiązujących przepisów prawa lub postanowień umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska – w zakresie tej działalności.

Art. 5. Do samorządu mogą należeć, na swój wniosek, organizacje, których członkami są wyłącznie przedsiębiorcy, o których mowa w art.3 ust. 1 z uwzględnieniem ust. 2, oraz zrzeszenia tych organizacji, jeżeli te organizacje i zrzeszenia, zwane dalej organizacjami, działają na podstawie przepisów o:

- 1) izbach gospodarczych;
- 2) organizacjach pracodawców;
- 3) rzemiośle;
- 4) samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców.

⁵⁴Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2000 r. Nr 22, poz. 270, Nr 60, poz. 703, Nr 70, poz. 816, Nr 104, poz. 1104, Nr 117, poz. 1228 i Nr 122, poz. 1324, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 8, poz. 64, Nr 52, poz. 539, Nr 73, poz. 764, Nr 74, poz. 784, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 968, Nr 102, poz. 1117, Nr 106, poz. 1150, Nr 110, poz. 1190, Nr 125, poz. 1363 i 1370 i Nr 134, poz. 1509, z 2002 r. Nr 19, poz. 199, Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 78, poz. 715, Nr 89, poz. 804, Nr 135, poz. 1146, Nr 141, poz. 1182, Nr 169, poz. 1384, Nr 181, poz. 1515, Nr 200, poz. 1679 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 595, Nr 84, poz. 774, Nr 90, poz. 844, Nr 96, poz. 874, Nr 122, poz. 1143, Nr 135, poz. 1268, Nr 137, poz. 1302, Nr 166, poz. 1608, Nr 202, poz. 1956, Nr 222, poz. 2201, Nr 223, poz. 2217 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 54, poz. 535, Nr 93, poz. 894, Nr 99, poz. 1001, Nr 109, poz. 1163, Nr 116, poz. 1203, 1205 i 1207, Nr 120, poz. 1252, Nr 123, poz. 1291, Nr 162, poz. 1691, Nr 210, poz. 2135, Nr 263, poz. 2619 i Nr 281, poz. 2779 i 2781, z 2005 r. Nr 25, poz. 202, Nr 30, poz. 262, Nr 85, poz. 725, Nr 86, poz. 732, Nr 90, poz. 757, Nr 102, poz. 852, Nr 143, poz. 1199 i 1202, Nr 155, poz. 1298, Nr 164, poz. 1365 i 1366, Nr 169, poz. 1418 i 1420, Nr 177, poz. 1468, Nr 179, poz. 1484, Nr 180, poz. 1495 i Nr 183, poz. 1538, z 2006 r. Nr 46, poz. 328, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 107, poz. 723, Nr 136, poz. 970, Nr 157, poz. 1119, Nr 183, poz. 1353 i 1354, Nr 217, poz. 1588, Nr 226, poz. 1657 i Nr 249, poz. 1824, z 2007 r. Nr 35, poz. 219, Nr 99, poz. 658, Nr 115, poz. 791 i 793, Nr 176, poz. 1243, Nr 181, poz. 1288, Nr 191, poz. 1361 i 1367, Nr 192, poz. 1378 i Nr 211, poz. 1549, z 2008 r. Nr 97, poz. 623, Nr 141, poz. 888, Nr 143, poz. 894, Nr 209, poz. 1316, Nr 220, poz. 1431 i 1432, Nr 223, poz. 1459 i Nr 228, poz. 1507 oraz z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 6, poz. 33, Nr 19, poz. 100, Nr 69, poz. 587, Nr 91, poz. 741, Nr 97, poz. 800 i Nr 115, poz. 964.

Art. 6. 1. Samorząd jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko ustawom.

2. Samodzielność samorządu podlega ochronie sądowej.

Art. 7. 1. Jednostkami organizacyjnymi samorządu są izby powszechnego samorządu gospodarczego, zwane dalej izbami.

2. Terenem działania izby jest obszar województwa.

3. Do izby należą podmioty, w tym organizacje, mające siedzibę, a w odniesieniu do osób fizycznych miejsce zamieszkania, na terenie działania izby, jak również mające siedzibę na terenie działania izby, oddziały podmiotów należących do samorządu, niemających siedziby na terenie działania izby.

4. Izby posiadają osobowość prawną.

Art. 8. W celu realizacji wspólnych zadań izby mogą zawierać porozumienia.

Rozdział 2

Zadania i podstawy działania izb

Art. 9. 1. Izby działają na rzecz rozwoju gospodarczego na terenie ich działania, wpływają na kształtowanie polityki władz publicznych właściwych ze względu na siedzibę izb w dziedzinie gospodarki oraz uczestniczą w realizacji tej polityki.

2. Podstawowymi zadaniami izb jest reprezentowanie i podejmowanie działań w celu ochrony wspólnych interesów należących do nich podmiotów, współdziałanie w zapobieganiu zjawiskom utrudniającym prowadzenie działalności gospodarczej i w kształtowaniu warunków sprzyjających rozwojowi tej działalności, kształtowanie, upowszechnianie i czuwanie nad przestrzeganiem

zasad uczciwej konkurencji i zasad etyki w działalności gospodarczej.

3. Do zadań izb należy w szczególności:

1) reprezentowanie należących do nich podmiotów wobec organów władz publicznych właściwych ze względu na siedzibę izb;

2) sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu gospodarki i dotyczących działalności gospodarczej oraz przedstawianie ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego;

3) występowanie do organów administracji rządowej w województwie i organów jednostek samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych dotyczących działalności gospodarczej oraz opiniowanie projektów tych przepisów;

4) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji gospodarczych na potrzeby należących do nich podmiotów;

5) doradztwo w zakresie działalności gospodarczej dla należących do nich podmiotów;

6) kształtowanie i upowszechnianie zasad uczciwej konkurencji, zasad etyki i rzetelnego postępowania w działalności gospodarczej;

7) promowanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między zrzeszonymi w nich podmiotami;

8) podejmowanie działań na rzecz rozwoju gospodarczego na terenie ich działania;

9) inicjowanie i wykonywanie działalności badawczej, edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie gospodarki i działalności gospodarczej oraz współpraca w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego na potrzeby gospodarki z podmiotami prowadzącymi działalność w tej dziedzinie;

10) prowadzenie listy rzeczoznawców w sprawach dotyczących działalności gospodarczej;

11) pozyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie informacji o należących do nich podmiotach, jak również udostępnianie tych informacji, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5;

12) rozwijanie współpracy z organami władz publicznych właściwymi ze

względu na siedzibę izb, jak również instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi krajowymi i zagranicznymi, w tym jednostkami organizacyjnymi samorządu – w zakresie działania izb;

13) wykonywanie zadań określonych w przepisach odrębnych.

4. Ustalenie zakresu oraz sposobu pozyskiwania od należących do izb podmiotów i udostępniania informacji, o których mowa w ust. 3 pkt. 12, z zastrzeżeniem ust. 5, wymaga uchwały walnego zgromadzenia izby.

5. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Zarządu Krajowej Rady Powszechnego Samorządu Gospodarczego, zakres informacji, które są obowiązkowo pozyskiwane od podmiotów należących do samorządu i które są przedmiotem publicznego udostępniania, sposób publicznego udostępnienia oraz wysokość opłat za to udostępnienie, mając na względzie potrzebę zapewnienia spójności między tymi informacjami a danymi publicznie dostępnymi rejestrów publicznych oraz łatwość dostępu do informacji, jak również uwzględniając koszty związane z pozyskiwaniem i udostępnieniem.

Art. 10. 1. Izby mogą, w zakresie wynikającym z art. 9, wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej – zadania zlecone, przekazane ustawami, lub zadania powierzone, na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej.

2. Izby, w zakresie wynikającym z art. 9, mogą realizować zadania powierzone w drodze porozumienia przez organy samorządu terytorialnego z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

3. Do powierzania zadań, o którym mowa w ust. 1 i 2, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące powierzania zadań jednostkom samorządu terytorialnego przez organy administracji rządowej albo inne jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 11. 1. Organy administracji rządowej w województwie oraz organy jednostek samorządu terytorialnego zasięgają opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących działalności gospodarczej, w tym projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – z wyjątkiem przepisów porządkowych.

2. Termin do przedstawienia przez zarząd izby opinii, o której mowa w ust. 1, wynosi:

1) co najmniej 21 dni od dnia doręczenia projektu – dla projektów przesłanych przez organy administracji rządowej w województwie,

2) 21 dni od dnia doręczenia projektu – dla projektów przesłanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla których termin ten wynosi 30 dni.

3. Nieprzedstawienie przez izbę opinii w wyznaczonym terminie uważa się za akceptację przedłożonego projektu.

4. Jeżeli zarząd izby przedstawił opinię w wyznaczonym terminie, organ, który zwrócił się o jej przedstawienie, w razie nieuwzględnienia tej opinii, niezwłocznie powiadamia o tym zarząd izby, szczegółowo wskazując powody nieuwzględnienia.

Art. 12. 1. Sprawy indywidualne z zakresu administracji rządowej oraz wynikające z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego załatwiane są przez izbę w trybie postępowania administracyjnego.

2. Decyzje administracyjne w sprawach z zakresu, o którym mowa w ust. 1, wydaje prezes izby.

3. Prezes izby może upoważnić w formie pisemnej wiceprezesa izby lub innych członków zarządu do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu prezesa izby.

4. W postępowaniu administracyjnym organami wyższego stopnia są:
- 1) w sprawach z zakresu administracji rządowej – wojewoda,
 - 2) w sprawach z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegium odwoławcze.

Art. 13. Izba:

- 1) nie może prowadzić działalności gospodarczej ani być współnikiem spółki handlowej;
- 2) może wyłącznie:
 - a) tworzyć fundacje nieprowadzące działalności gospodarczej;
 - b) być członkiem wspierającym stowarzyszenia nieprowadzącego działalności gospodarczej oraz założycielem lub członkiem związku stowarzyszeń nieprowadzącego działalności gospodarczej, które prowadzą działalność w zakresie zgodnym z ustawowymi i statutowymi zadaniami izby.

Art. 14. 1. Izba działa na podstawie ustawy i statutu.

2. Statut izby, w granicach wynikających z przepisów ustawy, określa w szczególności:

- 1) nazwę i siedzibę izby;
- 2) teren działania;
- 3) prawa i obowiązki podmiotów należących do izby, z zastrzeżeniem ust.3 i 4;
- 4) zadania izby oraz sposoby ich realizacji;
- 5) strukturę organizacyjną;
- 6) liczbę członków walnego zgromadzenia;
- 7) tryb wyboru i odwoływania komisji rewizyjnej i zarządu izby;
- 8) zasady zawierania porozumień, o których mowa w art. 8;
- 9) zasady powoływania i pracy komisji problemowych lub sekcji;
- 10) zasady tworzenia, organizacji i pracy delegatur lokalnych;
- 11) zasady gospodarki finansowej, w tym sposób dysponowania majątkiem oraz zaciągania zobowiązań majątkowych.

3. Należący do izby przedsiębiorcy, o których mowa w art. 4 ust. 1, mają prawa i obowiązki wynikające z przepisów ustawy takie same jak przedsiębiorcy, o których mowa w art. 3 ust. 1 z uwzględnieniem ust. 2.

4. Organizacjom należącym do izby nie przysługuje, wykonywane przez przedstawicieli, prawo głosu stanowiącego w organach izby ani czynne i bierne prawo wyborcze. Mają one natomiast:

- 1) prawo udziału, przez przedstawicieli, w posiedzeniach organów izby, w których innym podmiotom należącym do izby przysługuje prawo głosu – z głosem doradczym,
- 2) prawo przedstawiania kandydatur na funkcje z wyboru oraz prawo przedkładania projektów uchwał.

Rozdział 3

Organy izby

Art. 15. 1. Organami izby są:

- 1) walne zgromadzenie,
- 2) komisja rewizyjna,
- 3) zarząd.

2. Organami pomocniczymi izby są komisje problemowe i mogą być sekcje.

3. Izba może utworzyć delegatury lokalne dla obszarów określonych albo wszystkich powiatów lub dla obszarów określonych gmin.

Art. 16. 1. Najwyższym organem izby jest walne zgromadzenie.

2. Kadencja walnego zgromadzenia trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów.

Art. 17. 1. Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do walnego zgromadzenia

mają podmioty należące do izby, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 4.

2. Jednostka organizacyjna realizuje swoje prawo wyborcze za pośrednictwem przedstawiciela wskazanego przez organ (podmioty uprawnione do reprezentacji) tej jednostki – z tym, że:

- 1) przedstawicielem może być jedynie osoba fizyczna mająca w stosunku do tej jednostki uprawnienia o charakterze właścicielskim (w szczególności wspólnik spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, akcjonariusz spółki akcyjnej, członek spółdzielni, członek stowarzyszenia prowadzącego działalność gospodarczą), przy czym jeżeli nad daną jednostką organizacyjną jest przez osobę fizyczną sprawowana kontrola w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, przedstawicielem może być tylko ta osoba;
- 2) jeżeli nad daną jednostką organizacyjną kontrolę w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów sprawuje podmiot również będący jednostką organizacyjną, przedstawicielem może być jedynie osoba fizyczna wskazana przez ten podmiot, z tym, że jeżeli tym podmiotem jest jednostka samorządu terytorialnego albo inna samorządowa osoba prawna, jednostka samorządu terytorialnego albo inna samorządowa osoba prawna mogą mieć tylko jednego przedstawiciela z jednym głosem, bez względu na liczbę podmiotów, nad którymi sprawują kontrolę;
- 3) jeżeli nad daną jednostką organizacyjną kontrolę w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów sprawuje Skarb Państwa, przedstawicielem może być jedynie osoba wskazana przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, z tym, że Skarb Państwa może mieć tylko jednego przedstawiciela z jednym głosem, bez względu na liczbę podmiotów, nad którymi sprawuje on kontrolę.

Art. 18. 1. Członkowie walnego zgromadzenia są wybierani spośród podmiotów należących do izby, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 4, w wyborach bezpośrednich w głosowaniu tajnym.

2. Członkowie walnego zgromadzenia wybierani są według następujących zasad:

- podmioty, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 17 ust. 2 pkt 2 i 3, wykonują prawo wyborcze w grupach, wyróżnianych przy zastosowaniu przepisów ustawy, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1: mikroprzedsiębiorców, małych przedsiębiorców, średnich przedsiębiorców, pozostałych przedsiębiorców, wybierając równą w każdej grupie liczbę członków izby;
- podmioty posiadające prawo wyborcze mają równy głos w obrębie każdej z grup, o których mowa w pkt 1;
- organizacje mają prawo przedstawiania kandydatów na członków walnego zgromadzenia w ramach grup, o których mowa w pkt 1;
- kandydata zgłasza się na piśmie, załączając zgodę tego kandydata na kandydowanie oraz objęcie funkcji członka walnego zgromadzenia w razie wyboru.

Art. 19. 1. Wybory do walnego zgromadzenia zarządza, w drodze uchwały, Zarząd Krajowej Rady Powszechnego Samorządu Gospodarczego najpóźniej na 30 dni przed upływem kadencji walnego zgromadzenia. Datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni po upływie kadencji walnego zgromadzenia izby.

2. W uchwale, o której mowa w ust. 1, określa się szczegółowy tryb wyborów oraz terminarz wykonania poszczególnych czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów.

Art. 20. 1. Wybory do walnego zgromadzenia izby przeprowadza komisja wyborcza, wybrana przez ustępujące walne zgromadzenie.

2. W skład komisji nie mogą wchodzić osoby kandydujące w wyborach do walnego zgromadzenia.

3. Osoby wchodzące w skład komisji pełnią swoje funkcje honorowo.

4. Komisja wyborcza sporządza protokół przeprowadzonego głosowania i wyborów odrębnie dla każdej z grup, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2. Protokół jest niezwłocznie przekazywany Zarządowi Krajowej Rady Powszechnego Samorządu Gospodarczego.

Art. 21. 1. Zarząd Krajowej Rady Powszechnego Samorządu Gospodarczego na podstawie protokołu otrzymanego od komisji wyborczej stwierdza wyniki wyborów i przedkłada sprawozdanie z wyborów zarządowi izby.

2. Pierwsze posiedzenie nowo wybranego walnego zgromadzenia zwołuje prezes ustępującego zarządu, nie później niż w terminie 42 dni od dnia wyborów. Do czasu wyboru przewodniczącego obrady pierwszego posiedzenia walnego zgromadzenia prowadzi prezes ustępującego zarządu.

Art. 22. 1. Wygaśnięcie mandatu członka walnego zgromadzenia następuje wskutek:

- 1) utraty prawa wybieralności,
- 2) zrzeczenia się mandatu,
- 3) prawomocnego wyroku sądu orzeczonego za przestępstwo umyślne,
- 4) śmierci.

2. Wygaśnięcie mandatu stwierdza walne zgromadzenie. W takim przypadku walne zgromadzenie podejmuje uchwałę o wstąpieniu na miejsce osoby, której mandat wygasł, kandydata, który w wyborach uzyskał kolejno najwyższą liczbę głosów w tej samej grupie, a nie utracił biernego prawa wyborczego. W przypadku uzyskania równej liczby głosów przez dwóch lub więcej kandydatów o uzyskaniu mandatu rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego walnego zgromadzenia.

Art. 23. 1. Zarząd zwołuje walne zgromadzenie co najmniej raz w roku.

2. Zarząd zwołuje również walne zgromadzenie na wniosek komisji

rewizyjnej albo na wniosek co najmniej 1/3 ogólnej liczby członków walnego zgromadzenia.

Art. 24. 1. Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia należy:

- 1) uchwalanie i zmiana statutu;
- 2) wybór ze swojego grona i odwoływanie, w głosowaniu tajnym, zarządu, poszczególnych jego członków oraz komisji rewizyjnej i poszczególnych jej członków;
- 3) uchwalanie regulaminu obrad;
- 4) uchwalanie regulaminów pracy zarządu i komisji rewizyjnej;
- 5) rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań zarządu i komisji rewizyjnej;
- 6) podejmowanie uchwał w sprawie absolutorium dla członków zarządu i członków komisji rewizyjnej;
- 7) uchwalanie budżetu;
- 8) podejmowanie uchwał w sprawie utworzenia poszczególnych delegatur lokalnych izby;
- 9) podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia przystąpienia organizacji;
- 10) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych określonych w statucie, a także określanie maksymalnej kwoty zobowiązań, które może zaciągnąć zarząd;
- 11) uchwalanie wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych członków walnego zgromadzenia, komisji rewizyjnej, zarządu, sekcji, komisji problemowych izby oraz delegatów do Krajowej Rady Powszechnego Samorządu Gospodarczego, a także zasad i trybu ich wypłaty;
- 12) podejmowanie uchwał w sprawie przejęcia, w drodze porozumienia, zadań należących do właściwości administracji rządowej, o których mowa w art. 10 ust. 1;
- 13) podejmowanie uchwał w sprawie przejęcia zadań przekazywanych w drodze porozumienia przez organy samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 10 ust. 2;
- 14) podejmowanie uchwał w sprawach:
 - a) utworzenia fundacji,
 - b) przystąpienia do stowarzyszenia w charakterze członka

wspierającego,

c) założenia związku stowarzyszeń lub przystąpienia do takiego związku;

15) wyrażanie zgody na członkostwo izby w innych organizacjach krajowych i zagranicznych;

16) podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych w ustawie do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia.

2. Statut izby może określić inne sprawy zastrzeżone do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia.

Art. 25. 1. Do podjęcia uchwały walnego zgromadzenia, w tym do dokonania wyboru członków zarządu i członków komisji rewizyjnej, konieczne jest uzyskanie większości głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków walnego zgromadzenia oraz uzyskanie takiej większości w obrębie co najmniej trzech grup, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt. 1 – z zastrzeżeniem ust. 2 oraz art. 7 ust. 3.

2. Statut izby lub jego zmiana uchwalane są bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków walnego zgromadzenia, jeżeli w tym trybie za uchwałą wypowiedzą się członkowie w co najmniej trzech grupach, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt. 1.

Art. 26. 1. Walne zgromadzenie powołuje spośród swoich członków komisje problemowe.

2. Na wniosek komisji, o których mowa w ust. 1, walne zgromadzenie może rozszerzyć ich skład o osoby niebędące członkami walnego zgromadzenia. Osoby te nie mogą stanowić więcej niż 50% składu komisji.

Art. 27. 1. Jeżeli przewiduje to statut, walne zgromadzenie tworzy sekcje odpowiadające dziedzinom działalności gospodarczej.

2. W skład sekcji mogą wchodzić wszystkie podmioty zrzeszone w izbie, które wyraziły wolę udziału w pracach sekcji, lub ich przedstawiciele; do przedstawicieli stosuje się odpowiednio przepisy art. 17.

3. Sekcja wybiera przewodniczącego sekcji, przy czym wybór może nastąpić jedynie spośród członków walnego zgromadzenia, oraz pozostałych członków prezydium sekcji.

Art. 28. W obradach walnego zgromadzenia mogą uczestniczyć bez prawa udziału w głosowaniu zaproszeni przedstawiciele, właściwych ze względu na siedzibę izby, organów administracji publicznej oraz innych podmiotów.

Art. 29. 1. Komisja rewizyjna składa się z co najmniej 5 osób wybranych spośród członków walnego zgromadzenia.

2. Do zadań komisji rewizyjnej należy w szczególności:

- 1) kontrola wykonywania uchwał walnego zgromadzenia,
- 2) kontrola działalności finansowej izby,
- 3) przedstawianie walnemu zgromadzeniu wniosków o udzielenie bądź odmowę udzielenia absolutorium członkom zarządu oraz wniosków wraz z uzasadnieniem o odwołanie zarządu lub poszczególnych jego członków,
- 4) podejmowanie uchwały w sprawie wyboru podmiotu uprawnionego do badania rocznego sprawozdania finansowego.

3. Członek komisji rewizyjnej nie może być jednocześnie członkiem zarządu ani pozostawać z członkiem zarządu w związku małżeńskim, ani też w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości z tytułu zatrudnienia.

4. Członkiem komisji rewizyjnej nie może zostać osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo z winy umyślnej, a skutkiem prawomocnego skazania w trakcie pełnienia tej funkcji jest wygaśnięcie mandatu członka komisji rewizyjnej.

5. W przypadku wygaśnięcia mandatu członka komisji rewizyjnej walne zgromadzenie dokonuje wyboru uzupełniającego na najbliższym posiedzeniu przypadającym po dniu wygaśnięcia mandatu.

6. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio w przypadku wygaśnięcia mandatu członka walnego zgromadzenia, będącego jednocześnie członkiem komisji rewizyjnej.

7. W przypadku odwołania komisji rewizyjnej bez równoczesnego wyboru nowej komisji rewizyjnej dotychczasowa komisja rewizyjna działa do czasu wyboru nowej komisji.

Art. 30. Uchwały komisji rewizyjnej zapadają większością głosów, w obecności co najmniej połowy jej składu. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego.

Art. 31. 1. W skład zarządu wchodzi: prezes, wiceprezes i co najmniej 5 członków.

2. Zarząd wybierany jest na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego walnego zgromadzenia, nie później jednak niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wyborów, i działa do czasu wyboru nowego zarządu.

3. Jeżeli walne zgromadzenie nie dokona wyboru zarządu w terminie określonym w ust. 2, ulega ono rozwiązaniu z mocy prawa.

4. Informację o rozwiązaniu walnego zgromadzenia z mocy prawa z przyczyny określonej w ust. 3 wojewoda przekazuje Zarządowi Krajowej Rady Powszechnego Samorządu Gospodarczego, który zarządza przeprowadzenie wyborów do walnego zgromadzenia.

5. Do czasu wyboru zarządu przez nowe walne zgromadzenie wojewoda wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów izby.

6. W przypadku wygaśnięcia mandatu członka zarządu walne zgromadzenie dokonuje wyboru uzupełniającego na najbliższym posiedzeniu przypadającym po dniu wygaśnięcia mandatu.

7. Przepis ust. 6 stosuje się odpowiednio w przypadku wygaśnięcia mandatu członka walnego zgromadzenia będącego jednocześnie członkiem zarządu.

8. W przypadku odwołania zarządu bez równoczesnego wyboru nowego zarządu dotychczasowy zarząd działa do czasu wyboru nowego zarządu.

Art. 32. Do właściwości zarządu izby należą wszystkie sprawy izby niezastrzeżone ustawą lub statutem dla innych organów, a w szczególności:

- 1) kierowanie pracami izby;
- 2) reprezentowanie izby;
- 3) przygotowywanie projektów uchwał walnego zgromadzenia;
- 4) opracowywanie projektów budżetu, wraz z planem finansowym;
- 5) przedstawianie walnemu zgromadzeniu do zatwierdzenia rocznych sprawozdań z działalności oraz sprawozdań finansowych;
- 6) podejmowanie uchwał w sprawach zaciągania kredytów i innych zobowiązań finansowych do wysokości ustalonej przez walne zgromadzenie;
- 7) ustalanie zasad wynagradzania pracowników biura izby oraz pracowników delegatur lokalnych izby, jak również ustalanie wysokości wynagrodzenia dyrektora biura oraz dyrektorów delegatur lokalnych izby.

Art. 33. 1. Uchwały zarządu zapadają większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu.

2. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos prezesa.

Art. 34. Oświadczenia woli w zakresie praw i obowiązków oraz zobowiązań majątkowych izby składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i pracownik biura albo dyrektor delegatury lokalnej izby, upoważniony przez

zarząd.

Art. 35. 1. Zarząd realizuje swoje zadania za pomocą biura.

Biurem kieruje dyrektor, który w stosunku do pracowników biura wykonuje czynności z zakresu prawa pracy.

Dyrektora biura powołuje i odwołuje zarząd.

Art. 36.1. Zarząd może realizować swoje zadania także za pomocą delegatur lokalnych izby.

2. Delegaturą lokalną kieruje dyrektor delegatury lokalnej. Przepisy art. 35 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

3. Zakres działania dyrektora delegatury lokalnej określa statut izby, a w ramach statutu – odpowiednie pełnomocnictwa i upoważnienia udzielone przez zarząd izby. Statut może określać czynności dyrektora delegatury lokalnej wykonywane za zgodą lub po zasięgnięciu opinii członków walnego zgromadzenia izby wybranych na obszarze działania delegatury.

Rozdział 4

Zasady gospodarki finansowej izb

Art. 37. 1. Dochody izb pochodzą:

1) z odpisu w wysokości 0,2% od uzyskanych wpływów z tytułu podatku od towarów i usług pobieranego na obszarze działania izby;

2) ze środków na realizację zadań zleconych przez administrację rządową lub samorządową;

3) z innego majątku izby;

5) z darowizn, zapisów, dotacji i innych wpłat;

6) z opłat za udostępnienie informacji, o których mowa w art. 9 ust. 3 pkt.

12;

7) z wpływów z oprocentowania rachunków bankowych oraz lokat.

2. Wpływy z podatku od towarów i usług stanowiące dochody izb określone w ust. 1 pkt. 1 właściwe urzędy skarbowe odprowadzają na rachunki bankowe właściwych izb w terminie 30 dni od dnia, w którym podatek stał się należny zgodnie z dotyczącymi go przepisami.

3. Naczelnik urzędu skarbowego przekazuje na wniosek zarządu izby kwartalne informacje o stanie i terminach realizacji dochodów izb, o których mowa w ust. 1 pkt. 1.

4. Jeżeli dochody, o których mowa w ust. 1 pkt. 1, pobrane na rzecz izby nie zostaną przekazane izbie w terminie, przysługują jej odsetki ustawowe.

Art. 38. 1. Izby są obowiązane do przekazywania na wyodrębniony rachunek bankowy Krajowej Rady Powszechnego Samorządu Gospodarczego kwoty z tytułu odpisu od dochodów, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt. 1, z zastrzeżeniem art. 46 ust. 2, w terminie 14 dni od dnia wpływu tych dochodów na rachunki bankowe izb.

2. W przypadku niedotrzymania terminu określonego w ust. 1 Krajowej Radzie Powszechnego Samorządu Gospodarczego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami ustawowymi.

Rozdział 5

Krajowa reprezentacja samorządu

Art. 39. 1. Izby tworzą Krajową Radę Powszechnego Samorządu Gospodarczego, zwaną dalej Krajową Radą.

2. Krajowa Rada posiada osobowość prawną.

3. Szczegółowe zasady organizacji i gospodarki finansowej Krajowej Rady określa jej statut.

Art. 40. 1. Krajowa Rada reprezentuje samorząd i należące do niego podmioty w celu ochrony ich wspólnych interesów, współdziała w zapobieganiu zjawiskom utrudniającym prowadzenie działalności gospodarczej i w kształtowaniu warunków sprzyjających rozwojowi tej działalności oraz zapewnia realizację zadań samorządu w wymiarze ogólnokrajowym.

2. Do zadań Krajowej Rady należy w szczególności:

1) wykonywanie czynności przewidzianych dla izb przemysłowo-handlowych na podstawie umów między Polską lub kontrahentem polskim a obcymi państwami lub kontrahentami albo na podstawie międzynarodowych zwyczajów handlowych, a zwłaszcza legalizowanie dokumentów oraz wydawanie certyfikatów, świadectw i zaświadczeń – w zakresie, w jakim czynności te nie są wykonywane przez izby ani inne podmioty działające na podstawie upoważnień ustawowych;

2) reprezentowanie samorządu przed organami władzy ustawodawczej oraz naczelnymi i centralnymi organami administracji rządowej;

3) reprezentowanie samorządu w stosunkach z odpowiednimi organizacjami z zagranicy, w szczególności z państw członkowskich Unii Europejskiej, oraz z innymi podmiotami i organizacjami działającymi w dziedzinach odpowiadających zakresowi działania samorządu;

4) przedstawianie opinii w sprawie projektów dokumentów i aktów prawnych oraz dokumentów i aktów prawnych z zakresu polityki gospodarczej państwa,

5) przedstawianie właściwym organom, o których mowa w pkt. 2, wniosków w sprawach gospodarki i działalności gospodarczej oraz inicjatyw w zakresie regulacji prawnych,

6) udzielanie izmom pomocy w wykonywaniu ich zadań,

7) zarządzanie wyborów do walnych zgromadzeń izb.

3. Naczelne organy administracji rządowej zasięgają opinii Krajowej Rady o projektach ustaw i aktów wykonawczych dotyczących gospodarki i działalności gospodarczej.
4. Termin do przedstawienia opinii, o której mowa w ust. 3, nie może być krótszy niż 30 dni od dnia doręczenia projektu.
5. Nieprzedstawienie przez Krajową Radę opinii w wyznaczonym terminie uważa się za akceptację przedłożonego projektu.
6. Jeżeli Krajowa Rada przedstawiła opinię w wyznaczonym terminie, organ, który zwrócił się o jej przedstawienie, w razie nieuwzględnienia tej opinii, niezwłocznie powiadamia o tym Krajową Radę, wskazując powody nieuwzględnienia.

Art. 41. 1. Organami Krajowej Rady są:

- Zgromadzenie Krajowej Rady;
- Komisja Rewizyjna Krajowej Rady;
- Zarząd Krajowej Rady.

2. Członkowie Komisji Rewizyjnej i Zarządu Krajowej Rady wybierani są w głosowaniu tajnym przez Zgromadzenie Krajowej Rady spośród członków tego Zgromadzenia.

3. W przypadku wygaśnięcia mandatu członka Krajowej Rady, będącego członkiem Komisji Rewizyjnej albo członkiem Zarządu Krajowej Rady, Zgromadzenie Krajowej Rady dokonuje wyboru uzupełniającego na najbliższym posiedzeniu przypadającym po dniu wygaśnięcia mandatu.

4. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio w przypadku wygaśnięcia mandatu członka Komisji Rewizyjnej albo członka Zarządu Krajowej Rady.

5. W przypadku odwołania Komisji Rewizyjnej lub Zarządu Krajowej Rady, bez równoczesnego wyboru nowego organu, dotychczasowy organ działa do czasu wyboru nowego organu.

Art. 42. 1. W skład Zgromadzenia Krajowej Rady wchodzi, jako członkowie prezesi izb oraz delegaci izb wybrani przez walne zgromadzenia izb z grona ich członków w liczbie określonej w statucie Krajowej Rady, przy zapewnieniu równej liczby delegatów reprezentujących grupy, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt. 1.

2. Do Zgromadzenia Krajowej Rady stosuje się odpowiednio przepisy art. 16, art. 19, art. 21 ust. 2, art. 22 ust. 1, art. 23, art. 24 ust. 1 pkt. 1-7, 9, 10 i 13-16 oraz ust. 2, jak również art. 25-27.

3. Należącej do izby organizacji ogólnokrajowej przysługują w Zgromadzeniu Krajowej Rady uprawnienia, do których stosuje się odpowiednio przepis art. 14 ust. 4 zd. 2 pkt. 2.

Art. 43. Do Komisji Rewizyjnej Krajowej Rady stosuje się odpowiednio przepisy art. 29 i 30.

Art. 44. 1. Zarząd Krajowej Rady stanowią: prezes, wiceprezes oraz trzech członkowie.

2. Do Zarządu Krajowej Rady stosuje się odpowiednio przepisy art. 32-35.

Art. 45. Do Krajowej Rady stosuje się odpowiednio przepisy art. 13, art. 15 ust. 2, art. 26 i art. 27 ust. 1 i 3.

Art. 46. 1. Dochody Krajowej Rady pochodzą:

- 1) ze składek opłacanych przez izby;
- 2) z darowizn, spadków i zapisów;
- 3) z wpływów z oprocentowania rachunków bankowych oraz lokat;
- 4) z innych źródeł.

2. Składki, o których mowa w ust. 1 pkt. 1, są pokrywane z odpisów od dochodów izb, określonych w art. 37 ust. 1. Wysokość, sposób i terminy opłacania

składek przez izby określa, z zastrzeżeniem art. 38 ust. 1, Zgromadzenie Krajowej Rady w drodze uchwały.

3. Zarząd izby przekazuje Zarządowi Krajowej Rady kwartalne informacje o stanie i terminach realizacji dochodów izb, o których mowa w art. 37 ust. 1, do 15 dnia miesiąca następującego po upływie danego kwartału.

4. Do należności z tytułu składek na rzecz Krajowej Rady przepis art. 38 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Rozdział 6

Nadzór nad samorządem

Art. 47. 1. Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz z postanowieniami statutów.

2. Nadzór nad działalnością Krajowej Rady sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki, a nad działalnością izb właściwi wojewodowie – zwani dalej organami nadzoru.

3. Nadzór nad gospodarką izb w zakresie wykorzystania środków przekazanych na realizację zadań zleconych sprawuje organ zlecający te zadania.

Art. 48. 1. Zarząd izby przedstawia organowi nadzoru uchwały organów izby oraz zatwierdzone przez walne zgromadzenie sprawozdanie z rocznej działalności izby w terminie 14 dni od dnia ich uchwalenia.

2. Organ nadzoru może stwierdzić nieważność uchwały organu izby w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

3. W terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji organu nadzoru stwierdzającej nieważność uchwały organu izby zarządowi izby

przysługuje prawo zaskarżenia tej decyzji do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego po uprzednim wezwaniu organu nadzoru do usunięcia naruszenia prawa.

4. W zakresie nieuregulowanym w ust. 1-3, do postępowania w sprawie nieważności uchwały organu izby oraz do rozstrzygnięć nadzorczych stosuje się odpowiednio przepisy art. 81, art. 82 ust. 2-6, art. 82a-82c i art. 86-88a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.⁵⁵).

Art. 49. W razie powtarzającego się naruszania prawa przez organy izby, minister właściwy do spraw gospodarki może zwołać, na wniosek wojewody, walne zgromadzenie w celu rozpatrzenia jego wniosku o odwołanie zarządu i powołanie nowego zarządu.

Art. 50. Przepisy art. 48 stosuje się odpowiednio do uchwał organów Krajowej Rady.

Art. 51. W razie powtarzającego się naruszania prawa przez organy Krajowej Rady, minister właściwy do spraw gospodarki może zwołać Zgromadzenie Krajowej Rady w celu rozpatrzenia jego wniosku o odwołanie Zarządu Krajowej Rady i powołanie nowego Zarządu.

Rozdział 7

Zmiany w obowiązujących przepisach

[Propozycje zostaną przedstawione po akceptacji pozostałych proponowanych rozwiązań]

⁵⁵ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162-1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1206, z 2006 r. Nr 126, poz. 875 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 216, poz. 1370 i Nr 223, poz. 1458.

Rozdział 8

Przepisy szczególne, przejściowe i końcowe

Art. 52. 1. Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, ustali:

- tymczasowy statut izb;
- tryb przeprowadzania pierwszych wyborów walnych zgromadzeń izb;
- termin pierwszych wyborów walnych zgromadzeń izb, wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy przypadający najpóźniej w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy;
- terminarz wykonania poszczególnych czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów, kierując się potrzebą zapewnienia szybkiego podjęcia działalności samorządu w przewidzianym w ustawie kształcie ustrojowym.

2. Kadencja walnych zgromadzeń i innych organów izb wybranych w wyborach, o których mowa w ust. 1, wynosi 2 lata.

Art. 53. 1. Komisję wyborczą powołuje wojewoda.

2. Czynności organizacyjne związane z przeprowadzeniem wyborów, o których mowa w art. 52 ust. 1, wykonuje wojewoda.

3. Wydatki związane z przeprowadzeniem wyborów oraz środki materialne i finansowe na podjęcie działalności izby zapewnia wojewoda.

Art. 54. Pierwsze posiedzenie walnego zgromadzenia izby wybranego w wyborach, o których mowa w art. 52 ust. 1, zwołuje minister właściwy do spraw gospodarki nie później niż na trzydziesty dzień od dnia wyborów. Obradom pierwszego posiedzenia przewodniczy senior izby, którym jest najstarsza wiekiem osoba wybrana do walnego zgromadzenia.

Art. 55. 1. Minister właściwy do spraw gospodarki zwołuje pierwsze posiedzenie Krajowej Rady nie później niż przed upływem 9 miesięcy od dnia wyboru prezesów izb i delegatów do Krajowej Rady w co najmniej połowie izb.

2. Do delegatów izb stosuje się odpowiednio przepis art. 52 ust. 2.

Art. 56. Minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, źródła finansowania i szczegółowy sposób prowadzenia gospodarki finansowej Krajowej Rady w pierwszej kadencji, mając na względzie potrzebę jak najszybszego podjęcia przez Krajową Radę wykonywania zadań przewidzianych w ustawie.

Art. 57. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym została ogłoszona.

Załącznik nr 7

II. Projekty zmiany przepisów Konstytucji

1. Izba Obywatelska – art. 10 ust.2:

Wariant A (wprowadzający Izbę Obywatelską)

„2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Izba Obywatelska, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, władzę sądowniczą sądy i trybunały, a kontrolę i nadzór niezależnie od tych władz, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowa Rada Mediów (Wolności Prasy/Słowa)”.

Wariant B (pozostawiając nazwę „Senat”)

Tylko dodać jak wyżej w zakresie dodania zwrotu o organach kontroli i nadzoru.

2. Władza ustawodawcza- art. 95 ust. 1 (wprowadzający Izbę Obywatelską)

Wariant A.

1. „Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Izba Obywatelska”.

Wariant B.

1. „Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje parlament, który tworzą Izba Poselska (Sejm) i Izba Obywatelska (Senat)”.

Art. 95 ust.2

„2. Sejm i Izba Obywatelska (parlament) sprawują kontrolę działalności Rady Ministrów w zakresie określonym Konstytucją i uchwałami każdej z Izb”.

Art. 95 ust. 2

„2. Sejm sprawuje nadzór nad działalnością Rady Ministrów i samorządów terytorialnych przy pomocy Najwyższej Izby Kontroli, a Izba Obywatelska sprawuje kontrolę stanowienia i wykonywania prawa oraz instytucji wymiaru sprawiedliwości, w trybie określonym uchwałami każdej z Izb odpowiednio”.

3. Skład i kadencja – art. 97 ust. 1 i 2

„1. Izba Obywatelska (Senat) składa się z 60/90 senatorów (patrz art. 98 ust. 1 warianty A-B).

2. Wybory do Izby Obywatelskiej (Senatu) są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym, w terminie nie wcześniejszym niż w osiemnaście miesięcy po wyborach prezydenta lub do Sejmu i nie później niż na dwanaście miesięcy przed takimi wyborami”.

4. Listy i wybory – art. 98-101

4a. 98 ust. 1:

Wariant A.

„1. Sejm jest wybierany na czteroletnią, a Izba Obywatelska sześćoletnią kadencję. Kadencja Sejmu lub Senatu rozpoczyna się z dniem zebrania się danej Izby na pierwszym posiedzeniu, a z dniem poprzedzającym wygasa kadencja poprzednia“.

Wariant B.

„Senatorów do Izby Obywatelskiej wybiera się co dwa lata w liczbie po 30/20 na 6 lat sprawowania mandatu senatora”.

4b. art. 97– dodać ust. 3 o treści:

„Listy wyborcze do Izby Obywatelskiej. Senatorów wybiera się z list krajowych obejmujących:

- kandydatów reprezentujących samorząd terytorialny,
- kandydatów reprezentujących samorządy i organizacje przedsiębiorców,
- kandydatów reprezentujących naukę, edukację i organizacje podmiotów nauki, szkolnictwa wyższego i oświaty,
- kandydatów reprezentujących inne organizacje pozarządowe i ich związki (prawa prywatnego),
- kandydatów zgłoszonych przez Prezydenta RP”.

4c. art. 98 ust. 3:

- skreślić zdanie drugie

4d. art. 98 dodać ust. 3a o treści:

„3a. Izba Obywatelska może z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezydenta RP skrócić kadencję wszystkich senatorów o dwa lata uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów konstytucyjnego składu Izby.

Prezydent zarządza wówczas wybory do Izby dla wyboru senatorów, których mandat wygasa najwcześniej lub wygaś z dniem podjęcia uchwały w terminie 14 dni od dnia jej podjęcia”.

4e. art. 98 ust. 2:

- wykreślić słowa „i Senatu”

4f. art. 98 – dodać ust. 2a o treści:

Wariant A.

„2a. Wybory do Izby Obywatelskiej zarządza Prezydent RP nie później niż przed upływem 6 lat od rozpoczęcia kadencji Izby, wyznaczając wybory na nie więcej niż 2 dni wolne od pracy, przypadające nie później niż na 14 dni przed upływem 6 lat od rozpoczęcia kadencji Izby”.

Wariant B.

„2a. Prezydent RP zarządza wybory do Izby Obywatelskiej dla wyboru 1/3 jej składu nie później niż na 90 dni przed upływem 2 lat od dnia poprzednich wyborów do Izby i nie później niż na 30 dni przed wygaśnięciem mandatów senatorów wybranych najwcześniej”.

4g. art. 98 ust.4:

- skreślić zdanie 2,
- skreślić słowa „i Marszałka Senatu”

4h. art.98 ust.5:

- skreślić słowa „i Senatu”

4i. art. 100 ust.1:

- skreślić słowa „i Senatorów”

4j. – do art. 100 dodać ust.1a o treści:

„1a. Kandydatów na senatorów mogą zgłaszać uprawnione organizacje i związki oraz obywatelskie komitety wyborcze, w których skład nie wchodzi partii polityczne, podmioty od nich zależne lub przez nie finansowane oraz w których

składzie bądź we władzach nie ma osób, które sprawują funkcje w partiach politycznych lub podmiotach, o których mowa wyżej lub do władz, których nie wchodzi takie osoby”.

Wariant:

„Prezydent zgłasza swoich kandydatów na senatorów w liczbie (30/20/9/7) spośród wybitnych obywateli o nieposzlakowanej opinii, którzy pełnili funkcje premierów, marszałków Sejmu i Senatu, prezesów: Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Polskiej Akademii Nauk, Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Rady do spraw Szkolnictwa Artystycznego, Związku Uczelni Publicznych, Związku Uczelni Niepublicznych, Krajowej Rady Oświatowej.

4k. – do art. 100 dodać ust. 2a o treści:

„2a. W wyborach do Izby Obywatelskiej w tym kampanii wyborczej wyboru senatorów nie mogą uczestniczyć partie polityczne ani podmioty od nich zależne lub przez nie kontrolowane.

Wybory te nie mogą również być finansowane ze środków partii i podmiotów wymienionych wyżej, ze środków publicznych lub ze środków niewiadomego pochodzenia”.

4l. –do art. 100 dodać ust.2a o treści:

„2a. Uprawnionymi organizacjami, związkami mogą być podmioty wymienione w art. art. 16, 17 i 58 Konstytucji, które spełniają kryteria reprezentatywności określone w ordynacji wyborczej.

Obywatelskie Komitety Wyborcze mogą być tworzone przez organizacje i związki wskazane wyżej, istniejące na dzień ogłoszenia wyborów, a które nie wykazują swojej reprezentatywności”.

4ł. art. 101:

– skreślić literę „i”, a w jej miejsce wstawić słowo „lub”

5. Sprawowanie mandatu –art. 108-109:

5a. art.108

- treść dotychczasową oznaczyć jako ust. 1
- dodać ust.2 o treści:

„2. W czasie sprawowania mandatu senatora, senatorowie nie mogą uczestniczyć w partiach lub innych organizacjach o charakterze politycznym. Nie mogą też uczestniczyć, pełnić funkcji lub pracować na rzecz podmiotów zależnych lub kontrolowanych przez takie partie bądź organizacje”.

- Dodać ust.3 o treści:

„3. Senatorowie mogą tworzyć kluby i koła o przedmiocie i nazwach niezwiązanych z programami politycznymi lub partiami politycznymi bądź takimi, jakie mają kluby i koła w Sejmie”.

5b. art. 109 ust.2:

- skreślić literę „i” i w to miejsce wpisać słowo „albo”.

6. Kluby i koła senatorskie – art.124:

- po liczbie „110” i przecinku wpisać liczbę „111” i przecinek

6a. wart. 124 dotychczasową treść oznaczyć jako ust.1 i dodać ust.2 o treści:

„2. Senatorowie tworzą kluby odpowiadające listom krajowym, z których zostali wybrani, i mogą tworzyć koła poselskie według kryterium terytorialnego lub aktywności społecznej i obywatelskiej”.

Załącznik nr 8

Wstępny projekt ustawy o Forum Dialogu i Wojewódzkich Radach Dialogu Społecznego

USTAWA

z dnia 2014 r.

o Forum Dialogu i Wojewódzkich Radach Dialogu Społecznego

Rozdział 1

Cel i zadania Forum Dialogu

Art.1.

1. Forum dialogu stanowi płaszczyznę dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników i bezrobotnych, interesów pracodawców oraz dobra publicznego.
2. Forum dialogu jest ciałem autonomicznym – partnerem władzy w granicach zapisów konstytucji.
3. Celem działalności forum dialogu jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego.
4. Do kompetencji Forum Dialogu należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach stosunków pracy, prawa pracy i układów zbiorowych, rynku pracy i polityki gospodarczej, ubezpieczeń społecznych, rent i emerytur, podatków i innych danin, budżetu państwa, wynagrodzeń, świadczeń socjalnych, funduszy europejskich, współpracy z Wojewódzkimi Radami Dialogu Społecznego, z Trójstronnymi Zespołami Branżowymi, z organizacjami międzynarodowymi w zakresie stosunków pracy oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach.
5. Forum Dialogu posiada prawo inicjatywy ustawodawczej i składania skarg w Trybunale Konstytucyjnym w ogólnie obywatelskim zakresie.
6. Forum Dialogu posiada prawo zwoływania ogólnopolskich konferencji: tematycznych, branżowych i regionalnych oraz wysłuchań publicznych dla organizacji pozarządowych niereprezentowanych w Forum Dialogu.

Art. 2.

1. Stronami forum dialogu są: reprezentatywne organizacje pracownicze, reprezentatywne organizacje pracodawców oraz strona rządowa.
2. Każdej ze stron przysługuje prawo wniesienia pod obrady forum dialogu sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego.
3. Każda ze stron forum dialogu, również wspólnie z inną stroną forum dialogu, może zająć stanowisko w każdej sprawie dotyczącej polityki społecznej lub gospodarczej.
4. Każda ze stron forum dialogu może wezwać inną stronę forum dialogu do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze.

Art. 3.

1. Wszystkie strony Forum Dialogu mogą wspólnie zawierać porozumienia.
2. Przedmiotem porozumień są wzajemne zobowiązania stron służące realizacji celów, o których mowa w art. 1.
3. Porozumienia określają w szczególności:
 - 1) czas obowiązywania,
 - 2) tryb dokonywania zmian treści,
 - 3) tryb rozwiązania,
 - 4) przypadki wygaśnięcia,
 - 5) tryb rozstrzygania kwestii spornych.

Art. 4.

1. Forum Dialogu może przekazać sprawę o zasięgu wojewódzkim Wojewódzkiej Radzie Dialogu Społecznego.
2. W sprawie przekazania Forum Dialogu podejmuje uchwałę.

Art. 5.

1. Strona rządowa, w terminie do dnia 10 maja każdego roku, przedstawia Forum Dialogu wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny.

2. Strony pracowników i pracodawców, w terminie do dnia 20 maja każdego roku, przedstawiają wspólną propozycję w sprawie wzrostu w następnym roku: wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej, a także minimalnego wynagrodzenia za pracę,
3. W przypadku, gdy w terminie, o którym mowa w ust. 2, strony pracowników i pracodawców nie przedstawią wspólnej propozycji, każda z tych stron może, w terminie do dnia 25 maja, przedstawić swoją propozycję w każdej ze spraw, o których mowa w ust. 2.
4. W przypadku, gdy w terminie, o którym mowa w ust. 3, strona nie przedstawi propozycji w sprawach, o których mowa w ust. 2, propozycję w każdej ze spraw może przedstawić, w terminie do dnia 30 maja, każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę w Forum Dialogu.
5. Strona rządowa, w terminie do dnia 15 czerwca każdego roku, kieruje założenia projektu budżetu państwa na rok następny do Forum Dialogu w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców.
6. Strony pracowników i pracodawców zajmują, w terminie do dnia 20 lipca każdego roku, wspólne stanowisko w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny.
7. W przypadku, gdy w terminie, o którym mowa w ust. 6, strony nie uzgodnią wspólnego stanowiska, każda ze stron może, w terminie do dnia 25 lipca, zająć stanowisko w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny.
8. W przypadku, gdy w terminie, o którym mowa w ust. 7, strona nie uzgodni stanowiska w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny, opinię w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny może przedstawić, w terminie do dnia 31 lipca, każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę w Forum Dialogu.
9. Strona rządowa, nie później niż 20 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, kieruje projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem do Forum Dialogu w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców.
10. Strony pracowników i pracodawców zajmują wspólne stanowisko w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok następny, nie później niż w 6 dniu roboczym po dniu, w którym otrzymały ten projekt.

11. W przypadku, gdy w terminie, o którym mowa w ust. 10, strony nie uzgodnią wspólnego stanowiska, każda ze stron może, w ciągu następnych 3 dni roboczych, zająć stanowisko w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok następny.

12. W przypadku, gdy w terminie, o którym mowa w ust. 11, strona nie uzgodni stanowiska w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok następny, opinię w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok następny może przedstawić, w ciągu następnych 2 dni roboczych, każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę w Forum Dialogu.

13. Terminy, o których mowa w ust. 1–8, Forum Dialogu może zmieniać na wniosek strony rządowej.

Nieprzedstawienie propozycji, o której mowa w ust. 4, oraz opinii, o których mowa w ust. 8 i 12, w terminie wyznaczonym odpowiednio w każdym z tych przepisów lub w terminie ustalonym przez Forum Dialogu, oznacza rezygnację z prawa do ich wyrażenia.

Rozdział 2

Skład i organizacja Forum Dialogu.

Art. 6.

1. W skład Forum Dialogu wchodzi przedstawiciele strony rządowej, strony pracowników oraz strony pracodawców.

2. W pracach Forum Dialogu biorą udział przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, z głosem doradczym, w zakresie dotyczącym wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

Art. 7.

1. Stronę rządową w Forum Dialogu reprezentują przedstawiciele Rady Ministrów wskazani przez Prezesa Rady Ministrów.

2. Strona rządowa może zapraszać do udziału w pracach Forum Dialogu z głosem doradczym przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, instytucji państwowych oraz przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych.

Art. 8.

1. Stronę pracowników w Forum Dialogu reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych.
2. Za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria:
 - 1) zrzeszają, z zastrzeżeniem ust. 3, więcej niż 300 000 członków będących pracownikami,
 - 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.
3. Przy ustalaniu kryterium liczebności, o którym mowa w ust. 2 pkt. 1, uwzględnia się nie więcej niż po 100 000 członków organizacji związkowej będących pracownikami zatrudnionymi w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w jednej sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej. Organizacja związkowa ubiegająca się o uznanie jej za reprezentatywną organizację związkową przy ustalaniu liczby pracowników, o której mowa w ust. 2, nie uwzględnia pracowników zrzeszonych w tych spośród jej organizacji członkowskich, które są lub w okresie roku przed złożeniem wniosku o stwierdzenie reprezentatywności były zrzeszone w reprezentatywnej organizacji związkowej mającej przedstawicieli w składzie Forum Dialogu.
4. Strona pracowników może zapraszać do udziału w pracach Forum Dialogu, z głosem doradczym, przedstawiciele związków zawodowych i organizacji związkowych niespełniających kryteriów określonych w ust. 2 i 3 oraz przedstawiciele organizacji społecznych i zawodowych.

Art. 9.

1. Stronę pracodawców w Forum Dialogu reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców.
2. Za reprezentatywne uznaje się organizacje pracodawców, które spełniają łącznie następujące kryteria:

- 1) zrzeszają pracodawców zatrudniających, z zastrzeżeniem ust. 4, więcej niż 300 000 pracowników,
 - 2) mają zasięg ogólnokrajowy,
 - 3) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej.
3. Przy ustalaniu kryterium liczebności, o którym mowa w ust. 3 pkt. 1, uwzględnia się nie więcej niż po 100 000 pracowników zatrudnionych przez pracodawców zrzeszonych w organizacji pracodawców, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w jednej sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej. Organizacja pracodawców ubiegająca się o uznanie jej za reprezentatywną organizację pracodawców przy ustalaniu liczby pracowników, o której mowa w ust. 3, nie uwzględnia pracowników zatrudnionych przez tych spośród zrzeszanych pracodawców, którzy są lub w okresie roku przed złożeniem wniosku o stwierdzenie reprezentatywności byli zrzeszeni w reprezentatywnej organizacji pracodawców mającej przedstawicieli w składzie Forum Dialogu.
4. Strona pracodawców może zapraszać do udziału w pracach Forum Dialogu, z głosem doradczym, przedstawicieli organizacji pracodawców niespełniających kryteriów określonych w ust. 2 i 3 oraz przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych.

Art. 10.

1. Wnioski organizacji związkowych, o których mowa w art. 8 ust. 2, o stwierdzenie ich reprezentatywności rozpatruje sąd okręgowy w Warszawie, który wydaje w tej sprawie orzeczenie w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku, w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym.
2. Wnioski organizacji pracodawców, o których mowa w art. 9 ust. 2, o stwierdzenie ich reprezentatywności rozpatruje sąd okręgowy w Warszawie, który wydaje w tej sprawie orzeczenie w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku, w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym.

3. Z wnioskami, o których mowa w ust. 1 i 2, organizacje związkowe i organizacje pracodawców występują co 4 lata. Okres 4 lat liczy się od dnia uprawomocnienia się uprzednio wydanego orzeczenia.

4. Z upływem 4 lat od uprawomocnienia się orzeczenia o stwierdzeniu reprezentatywności, organizacja związkowa i organizacja pracodawców, traci uprawnienia organizacji reprezentatywnej w rozumieniu art. 6 i art. 7, chyba że udokumentuje Prezydium Forum Dialogu złożenie wniosku o ponowne stwierdzenie reprezentatywności. W takim przypadku organizacja ta zachowuje status organizacji reprezentatywnej do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu o ponownym stwierdzeniu reprezentatywności.

Art. 11.

1. Każda ze stron, o których mowa w art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1, ma równą liczbę przedstawicieli w składzie forum dialogu.

2. Liczbę przedstawicieli, o której mowa w ust. 1, określa forum dialogu w drodze uchwały.

3. Liczbę przedstawicieli rady ministrów w składzie forum dialogu oraz liczbę przedstawicieli samorządu terytorialnego biorących udział w pracach forum dialogu określa prezes rady ministrów – adekwatnie do liczby przedstawicieli, określonej w uchwale, wymienionej w ust. 2., zasięgając - w zakresie liczby przedstawicieli samorządu terytorialnego - opinii strony samorządowej w komisji wspólnej rządu i samorządu terytorialnego.

4. Prezes rady ministrów powołuje do składu forum dialogu i odwołuje ze składu forum dialogu przedstawicieli rady ministrów,

5. Przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców powołują do składu forum dialogu i odwołują ze składu forum dialogu właściwe organy statutowe tych organizacji.

6. Forum dialogu, adekwatnie do tematyki posiedzeń, doprasza do udziału z głosem doradczym przedstawicieli wybranych i zainteresowanych organizacji i instytucji – zgodnie z ich zadaniami publicznymi.

7. Osoby będące członkami forum dialogu albo dopraszane do udziału w jego pracach - uczestniczą w pracach forum dialogu osobiście.

Art. 12.

1. Forum Dialogu obraduje na posiedzeniach plenarnych.
2. Forum Dialogu podejmuje uchwały na posiedzeniach plenarnych, jeżeli w głosowaniu bierze udział przedstawiciel:
 - 1) Rady Ministrów,
 - 2) co najmniej jednej z organizacji, o których mowa w art. 8 ust. 1,
 - 3) co najmniej jednej z organizacji, o których mowa w art. 9 ust. 1.
3. Podjęcie uchwały przez Forum Dialogu na posiedzeniu plenarnym wymaga zgody wszystkich biorących udział w głosowaniu, o którym mowa w ust. 2.
4. Forum Dialogu może, w drodze uchwały, zdecydować o podjęciu uchwały w danej sprawie w drodze korespondencyjnego głosowania strony rządowej oraz każdej z organizacji, o których mowa w art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1.
5. Przy podejmowaniu uchwały w drodze korespondencyjnego głosowania głos w imieniu:
 - 1) strony rządowej - oddaje upoważniony przedstawiciel prezesa rady ministrów
 - 2) organizacji, o których mowa w art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 - oddaje właściwy statutowo organ tych organizacji.
6. Głosowanie korespondencyjne jest ważne, jeżeli wzięły w nim udział wszystkie organizacje, o których mowa w art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1, oraz strona rządowa.
7. Podjęcie uchwały w drodze korespondencyjnego głosowania wymaga zgody wszystkich biorących udział w głosowaniu.
8. Posiedzenia Forum Dialogu odbywają się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na 2 miesiące.
9. Forum Dialogu, w drodze uchwały, może przekazać Prezydium Forum Dialogu rozpatrzenie sprawy należącej do jej kompetencji, z wyjątkiem zadań, których realizacja przez Forum Dialogu wynika z odrębnych ustaw.

Art. 13.

1. Forum Dialogu może, w drodze uchwały, powoływać stałe i doraźne zespoły problemowe.
2. Uchwała o powołaniu zespołu określa zadania zespołu oraz jego skład albo sposób ustalenia tego składu.

Art. 14.

1. Pracami Forum Dialogu kieruje prezydium Forum Dialogu, w skład którego wchodzi rotacyjny przewodniczący oraz wiceprzewodniczący Forum Dialogu: po jednym z każdej organizacji, o których mowa w art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 oraz jeden wiceprzewodniczący reprezentujący stronę rządową.
2. Funkcja przewodniczącego Forum Dialogu pełniona jest rotacyjnie przez 12 (6) miesięcy, kolejno przez wiceprzewodniczących Forum Dialogu.
3. Prezydium Forum Dialogu ustala program działania i harmonogram prac Forum Dialogu, porządek posiedzeń Forum Dialogu oraz rozpatruje sprawy przekazane przez Forum Dialogu.
4. Posiedzenia Forum Dialogu zwołuje przewodniczący Forum Dialogu z inicjatywy własnej lub na wniosek co najmniej dwóch wiceprzewodniczących.

Art. 15.

Forum Dialogu uchwała regulamin Forum Dialogu, który określa szczegółowe zasady i tryb pracy Forum Dialogu, Prezydium Forum Dialogu oraz zespołów, o których mowa w art. 11, a także uprawnienia członków Forum Dialogu związane z udziałem w jego pracach.

Art. 16.

1. Z posiedzenia Forum Dialogu sporządza się komunikat, którego formę i sposób udostępniania określa regulamin Forum Dialogu.
2. Komunikat, o którym mowa w ust. 1, zawiera w szczególności uchwały Forum Dialogu i stanowiska stron Forum Dialogu.

Art. 17.

1. Bieżącą koordynację działań i obsługę biurową i logistyczną zapewnia biuro Forum Dialogu, którego pracami kieruje jego dyrektor, powoływany i odwoływany przez radę nadzorczą.
2. Radę nadzorczą biura Forum Dialogu stanowi Prezydium Forum Dialogu.
3. Poszczególnymi zagadnieniami z obszaru działalności Forum Dialogu zajmują się jego zespoły problemowe, pracami których kierują ich przewodniczący, powoływani na wniosek poszczególnych organizacji przez Prezydium Forum

Dialogu na zasadzie consensusu. Tworzy się jednocześnie funkcję wiceprzewodniczącego zespołu. Jeżeli przewodniczący desygnowany jest przez organizację związkową – wiceprzewodniczący winien pochodzić z organizacji pracodawców (i odwrotnie). Zespół, któremu przewodniczy reprezentant strony rządowej winien mieć dwóch wiceprzewodniczących, reprezentantów pracobiorców i pracodawców.

4. Koszty działania Forum Dialogu są pokrywane z budżetu państwa.

Art. 18.

1. Stanowiska Forum Dialogu podejmowane są co do zasady w formie consensusu z tym, że członkowie Forum Dialogu mogą uzgadniać sfery (zagadnienia, tematykę) co do których stanowiska podejmowane będą w drodze głosowania.

2. Stanowiska Forum Dialogu jako całości lub stanowiska poszczególnych stron Forum Dialogu przekazywane są odpowiednim gremiom władzy państwowej. Na władzy każdorazowo ciąży obowiązek odniesienia się do przekazanych stanowisk w określonym terminie nie dłuższym niż 30 dni. Stanowiska potraktowane przez władze odmownie winny zawierać szczegółowe uzasadnienie odmowy.

3. Należy ustanowić obowiązek obligatoryjnego organizowania przez władze na zgodny wniosek strony społecznej Forum Dialogu (pracobiorców i pracodawców) wysłuchań publicznych w sprawach najbardziej ważkich dla poziomu życia obywateli i/lub rozwoju danego regionu; szczególnie w sytuacjach odmowy podjęcia realizacji stanowiska członków Stanowiska Forum Dialogu.

4. Projekty aktów prawnych i inne dokumenty, przekazywane Forum Dialogu przez władze państwowe i instytucje samorządowe do konsultacji członkom Forum Dialogu winny obligatoryjnie gwarantować niezbędny czas na przedstawienie opinii, nie krócej niż 30 dni. Wymóg niniejszy dotyczy to także dokumentów Unii Europejskiej.

Rozdział 3

Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego

Art. 19.

1. W województwach mogą być tworzone Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego.

2. Wojewódzką Radę Dialogu Społecznego powołuje się na wspólny wniosek co najmniej jednej z organizacji, o których mowa w art. 8 ust. 1, oraz co najmniej jednej z organizacji, o których mowa w art. 9 ust. 1.

3. Likwidacja Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego następuje wówczas, jeżeli o odwołanie swoich przedstawicieli z jej składu wystąpią wszystkie z organizacji, o których mowa w art. 8 ust. 1 oraz wszystkie z organizacji, o których mowa w art. 9 ust. 1.

Art. 20.

1. Do właściwości Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego należy wyrażanie opinii:

1) w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa,

2) w sprawach, o których mowa w art. 4,

3) w sprawach, o których mowa w art. 22 ust. 1 i 4.

2. Na wspólny wniosek strony pracowników i strony pracodawców marszałek województwa jest obowiązany przedstawić Wojewódzkiej Radzie Dialogu Społecznego do zaopiniowania projekt strategii rozwoju województwa.

3. Przyjęcie opinii, o której mowa w ust. 1 i 2, wymaga zgody przedstawicieli wszystkich stron Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego; jeżeli Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego nie uzgodni wspólnej opinii, każdej ze stron Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego przysługuje prawo wyrażenia stanowiska w sprawie podlegającej opiniowaniu.

4. Opinię w sprawie, o której mowa w ust. 1 pkt. 2, Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego przekazuje Forum Dialogu.

5. Wszystkie strony Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego mogą wspólnie zawierać porozumienia. Przedmiotem porozumień mogą być wzajemne zobowiązania stron w sprawach objętych zakresem ich działania. Przepis art. 3 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

6. Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego posiada prawo inicjatywy ustawodawczej w ogólnoobywatelskim zakresie.

Art. 21.

1. Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego może rozpatrywać sprawy społeczne lub gospodarcze powodujące konflikty między pracodawcami i pracownikami, jeżeli uzna te sprawy za istotne dla zachowania pokoju społecznego.
2. Sprawy, o których mowa w ust. 1, mogą być na piśmie przedstawiane Wojewódzkiej Radzie Dialogu Społecznego przez każdą z jej stron, związki zawodowe i organizacje pracodawców niewchodzące w skład Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego, organy administracji publicznej oraz strony, których konflikt dotyczy.
3. Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego ma prawo powoływania Gminnych, Powiatowych i Ponadwojewódzkich Rad Dialogu Społecznego.

Art. 22.

1. W sprawach, o których mowa w art. 21, Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego wyraża opinię lub podejmuje uchwałę o konieczności wyznaczenia osoby z misją dobrej woli, którą będzie osoba z listy mediatorów, o której mowa w przepisach o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, z zastrzeżeniem ust. 2.
2. W wyjątkowych przypadkach, jeżeli wymaga tego interes społeczny, przewodniczący Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego może samodzielnie zdecydować o konieczności wyznaczenia osoby z misją dobrej woli.
3. Osoba z misją dobrej woli pomaga stronom, których konflikt dotyczy, w jego rozwiązaniu. Jeżeli nie jest możliwe rozwiązanie konfliktu, jego strony lub osoba z misją dobrej woli występują do Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego o wyrażenie przez nią opinii.

Art. 23.

1. Osobie z misją dobrej woli na czas prowadzenia misji dobrej woli przysługuje zwolnienie od pracy.
2. Osobie z misją dobrej woli przysługuje wynagrodzenie oraz zwrot poniesionych przez nią kosztów przejazdu i zakwaterowania określone w umowie zawartej przez tę osobę z wojewodą. Wynagrodzenie to nie może być wyższe od wynagrodzenia określonego dla mediatorów z listy mediatorów, o którym mowa w przepisach dotyczących rozwiązywania sporów zbiorowych.

3. Wynagrodzenie i koszty, o których mowa w ust. 2, są pokrywane ze środków budżetu państwa przeznaczonych na działalność urzędu wojewódzkiego.

Art. 24.

1. W skład Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego wchodzi przedstawiciele:

- 1) wojewody - jako strona rządowa,
- 2) organizacji, o których mowa w art. 8 ust. 1 - jako strona pracowników,
- 3) organizacji, o których mowa w art. 9 ust. 1 - jako strona pracodawców,
- 4) marszałka województwa - jako strona samorządowa.

2. Wojewódzka Rada dialogu społecznego może zapraszać do udziału w posiedzeniach przedstawicieli powiatów i gmin z terenu województwa a także partnerów społecznych w zależności od charakteru regionu.

3. Członków Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego powołuje i odwołuje się na wniosek organizacji wymienionych w ust.1.2. oraz ust.1.3.

4. Pracami Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego kieruje prezydium Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego, w skład którego wchodzi rotacyjny przewodniczący oraz wiceprzewodniczący Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego: po jednym z każdej organizacji, o których mowa w art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 oraz jeden wiceprzewodniczący reprezentujący stronę rządową.

5. Funkcja przewodniczącego Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego pełniona jest rotacyjnie przez 12 (6) miesięcy, kolejno przez wiceprzewodniczących Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego.

6. Prezydium Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego ustala program działania i harmonogram prac Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego, porządek posiedzeń Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego oraz rozpatruje sprawy przekazane Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego.

7. Posiedzenia Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego zwołuje przewodniczący Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego z inicjatywy własnej lub na wniosek co najmniej dwóch wiceprzewodniczących.

8. Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego finansowane są z budżetu państwa.

9. Obsługę Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego zapewnia biuro Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego.

Rozdział 4

**Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe – do
uzgodnienia po opracowaniu ostatecznej treści ustawy.**

Załącznik nr 9

PAKTY SPOŁECZNE W EUROPIE

Pakty społeczne w Hiszpanii

Dialog społeczny w Hiszpanii mógł się rozwijać dopiero po upadku reżimu frankistowskiego. Dwustronne i trójstronne rokowania stały się istotnym czynnikiem procesu demokratyzacji w późnych latach siedemdziesiątych. **W roku 1994 została podpisana umowa społeczno-ekonomiczna.** Później, za rządów Hiszpańskiej Partii Socjalistycznej, proces dialogu społecznego i praktyka zawierania umów społecznych uległy wyhamowaniu. Dopiero zawirowania polityczne oraz niestabilna sytuacja ekonomiczna związana z kryzysem walutowym 1992 r. przyniosła wskrzeszenie dialogu społecznego.

Pierwszym z zawartych w latach 90. ubiegłego wieku porozumień było Porozumienie w sprawie racjonalizacji systemu ubezpieczeń społecznych, zawarte przez rząd oraz dwie główne organizacje związkowe (Confederation of Workers' Comissions i General Workers' Confederation). **Porozumienie to stanowiło integralną część szerszego porozumienia politycznego, znanego jako Pakt z Toledo,** zawartego przez wszystkie większe partie polityczne i zatwierdzonego przez parlament w 1995 r. Pakt obejmował zmiany w systemie emerytalnym. Główne założenia systemu pozostawały niezmienione, osiągnięto natomiast konsensus w sprawie zmian formuły obliczania emerytur oraz redukcji zarówno składek na ubezpieczenie emerytalne, jak i wypłat.

Lata 90. przyniosły również ożywienie dialogu między partnerami społecznymi w sferze rokowań zbiorowych i polityki rynku pracy. **Rezultatem tych rokowań było zawarcie trzech dwustronnych porozumień bazowych:**

- *Porozumienia w sprawie stabilności w zatrudnieniu (Interconfederal Agreement for Stability In Employment)*
- *Porozumienie w sprawie likwidacji rozbieżności (Interconfederal Agreement on the Coverage of Gaps)*
- *Porozumienia w sprawie rokowań zbiorowych.*

Porozumienie te stały się podstawą późniejszego rozwoju dwustronnych rokowań zbiorowych przez stworzenie jasnej struktury i określenie przedmiotu rokowań

zbiorowych, a także wyjaśnienie relacji między poszczególnymi szczeblami rokowań zbiorowych.

W 2001 r. podpisane zostało *Porozumienie w celu poprawy i rozwoju systemu opieki społecznej*. Strony podpisujące to porozumienie, w ramach zaleceń Układu z Toledo oraz umowy społecznej z października 1996 r., mając na celu konsolidację systemu ubezpieczeń społecznych, uznały potrzebę zreformowania form ubezpieczeń społecznych, co umożliwi ich modernizację i dostosowanie do zmieniających się potrzeb społecznych. Uznano, że reformy te powinny współgrać z dwoma podstawowymi elementami systemu: wzrostem gospodarczym i tworzeniem nowych miejsc pracy.

Stwierdzono, że inicjatywy w tym zakresie powinny być podejmowane w ramach dialogu społecznego, który stanowi zasadniczy instrument w określaniu i uruchamianiu niezbędnych dostosowań w naszym systemie opieki społecznej.

W związku z tym, w celu utrzymania stabilnego, zdrowego i zrównoważonego systemu, strony uznały, że z uwagi na nieobowiązkowy charakter dopłat do minimum był to odpowiedni moment, by ustalić ich ostateczne usytuowanie w zakresie finansowania, jak również maksymalny okres, w którym powinny być finansowane poprzez wkłady asygnowane w ogólnym budżecie państwa.

W porozumieniu strony (rząd, Konfederacja Związków Zawodowych Comisiones Obreras, Hiszpańska Konfederacja Organizacji Pracodawców, Hiszpańska Konfederacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw) postanowiły zgodnie przyjąć rozwiązania zawarte w następujących punktach:

- rozdzielenie źródeł finansowania systemu opieki społecznej
- funkcjonowanie i finansowanie funduszu rezerwowego
- wykorzystanie nadwyżek ze składek społecznych, wynikających z rozliczeń budżetowych, na zasilenie funduszu rezerwowego
- elastyczność emerytur
- obowiązkowość składki i zrównoważenie systemu
- poprawa świadczeń systemu
- zbieżności programów specjalnych
- zabezpieczenia grupy osób zależnych z powodu wieku i inwalidztwa
- Agencja Ubezpieczeń Społecznych
- walka z nadużyciami

- odpowiedzialność w wypełnianiu zobowiązań w dziedzinie ubezpieczeń społecznych
- ulgi i bonifikaty w zakresie składek
- uzupełniające ubezpieczenia społeczne
- komisja monitorująca realizację porozumienia
- okres obowiązywania porozumienia.

[<http://www.dialog.gov.pl/dialog-miedzynarodowy/porozumienia-spoleczne-w-europie/pakty-spoleczne-w-hispanii/>]

Pakty społeczne w Irlandii

Irlandzka gospodarka późnych lat osiemdziesiątych przeżywała głęboki kryzys. Stopa bezrobocia utrzymywała się na poziomie 17%, inflacja wynosiła 12%, deficyt budżetowy sięgał 8% PKB, a dług krajowy w 1987 r. osiągnął 125% PKB. Wysokie podatki i dług publiczny osłabiły gospodarkę, a brak możliwości zatrudnienia i spadek płac spowodowały emigrację na niespotykaną dotąd skalę.

W powyższej sytuacji partnerzy socjalni i rząd przystąpili do negocjacji, w których chodziło o wypracowanie rozwiązań mających na celu wyjście z kryzysu. **Efektem tych negocjacji było zawarcie w październiku 1987 r. paktu społecznego Programme for National Recover (PNR).** Pakt został zawarty przez Irlandzki Kongres Związków Zawodowych, Zjednoczony Związek Pracodawców i rząd. Jego realizacja przyczyniła się do przeprowadzenia reform finansowo-monetarnych, pociągających za sobą wzrost gospodarczy, do wprowadzenia sprawiedliwszego systemu podatkowego, redukcji niesprawiedliwości społecznej i wzrostu liczby miejsc pracy; przyjęto 2,5-procentowy poziom wzrostu płac, rozpoczęto rozmowy nad czasem pracy; podjęto kroki w celu dochodzenia do standardów europejskich. Był to pierwszy z kilku paktów, które w końcu lat osiemdziesiątych i w latach dziewięćdziesiątych były zawierane w Irlandii. Po nim zawierano kolejne pakiety – **Programme for Economic and Social Progress na lata 1994–1996, Programme for Competitiveness and Work, a następnie Partnership 2000.** Skuteczność paktów sprawiła, że stały się one w Irlandii stałym środkiem kształtowania i realizacji polityki społeczno-gospodarczej kraju. W ciągu lat obowiązywania kolejnych paktów ich rola uległa zasadniczej zmianie. Pierwotnie pomyślane, jako środek radzenia sobie z kryzysem, stopniowo ewoluowały i przekształciły się w instrument służący utrzymywaniu stałego rozwoju

gospodarczego i realizacji rosnących oczekiwań społecznych. Rola paktów w rozwoju gospodarczym, jaki osiągnęła Irlandia w latach dziewięćdziesiątych, jest niepodważalna.

Kolejny pakt socjalny zawarty został w 2000 r. Jest to trójstronne porozumienie programowe – „Program na rzecz dobrobytu i sprawiedliwości” (Programme for Prosperity and Fairness – PPF) zawarte w marcu 2000 r. przez rząd, Irlandzki Kongres Związków Zawodowych, Konfederację Irlandzkiego Biznesu i Pracodawców (IBEC) oraz inne, mniejsze organizacje zrzeszające partnerów społecznych. Pakt „Prosperity and Fairness” obejmuje kilka obszarów działania:

- standard życia i warunki pracy
- dobrobyt i włączenie gospodarcze;
- włączenie społeczne i równość;
- udana adaptacja do postępujących zmian (continuing change);
- odnowienie partnerstwa.

Głównym komponentem PPF jest zawarte na 33 miesiące porozumienie (załączone do paktu), które przewiduje co najmniej 15-procentowy wzrost płac. Wzrost jest rozłożony na trzy lata: 5,5% w pierwszym roku, 5,5% w drugim i 4,0% w ciągu ostatnich 9 miesięcy obowiązywania porozumienia. Osiągnięto również konsensus w sprawie podwyższenia stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę. PPF zawiera także zobowiązania dotyczące systemu podatkowego. Duża część paktu została poświęcona problemom włączenia społecznego: zostały przewidziane m.in. zwiększone zasiłki na dzieci, wyższe inwestycje na służbę zdrowia. W sferze równości przewidziano zwiększenie wysiłków legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie dyskryminacji w zatrudnieniu oraz powołanie instytucji zwalczających dyskryminację. W sferze polityki przyjaznej rodzinie przewidziano m.in. zwiększenie liczby placówek sprawujących opiekę nad dziećmi zarówno w sektorze prywatnym, jak i komunalnym, promowanie szkolenia pracowników opiekujących się dziećmi, rozwój pozaszkolnych form opieki nad dziećmi, prowadzonych przez szkoły i ośrodki gminne. Dalsza polityka fiskalna i społeczna ma w większym stopniu uwzględniać konieczność godzenia pracy z życiem zawodowym, włączając w to przyjazną rodzinie politykę w zatrudnieniu (praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, telepraca, dzielenie stanowiska pracy, dzielenie pracy).

Na początku września 2006 r. partnerzy społeczni w Irlandii po intensywnych negocjacjach podpisali siódmy z kolei pakt społeczny w historii swojego kraju. Jest o tyle nietypowy, że obejmuje lata 2006-2016, natomiast do tej pory zawierano pakty na trzy lata. Partnerzy uznali umowy społeczne za swego rodzaju strategiczne porozumienia społeczne, które powinny wyróżniać się dłuższą perspektywą czasową. Taka jest bowiem natura rzeczy w kształtowaniu czynników, które decydują o szansach rozwojowych kraju.

Ten pakt ma za sobą dość burzliwą historię. Rozpoczęto negocjować go z opóźnieniem, już po wygaśnięciu poprzedniego, który nosił nazwę „Systematyczny rozwój”. Przyczyniły się do tego napięcia między partnerami społecznymi wynikające z pojawienia się na wielką skalę zagranicznych pracowników, głównie z nowych krajów członkowskich UE (Irlandia otworzyła swój rynek pracy już w pierwszej fazie). Jeden z konfliktów okazał się szczególnie symboliczny, ponieważ szybko uzmysłowił, przed jakimi problemami staje kraj po rozszerzeniu UE i otworzeniu rynku pracy. Otóż pracodawca w firmie Irish Ferries chciał zastąpić dotychczasową załogę, nową, składającą się z pracowników z nowych krajów unijnych, aby osiągnąć oszczędności płacowe. Konflikt trwał kilka tygodni, w tym okresie trwał strajk, odbyło się wiele manifestacji. Ostatecznie konflikt został rozwiązany w grudniu 2005 roku, co otworzyło drogę do negocjacji nad paktem.

Rozwiązanie konfliktu było ustępstwem każdej ze stron. Pracodawca uzyskał przyzwolenie na zatrudnianie obcych pracowników, ale pracę zachowali dotychczasowi zatrudnieni. Za beneficjentów porozumienia można uznać też emigrantów, ponieważ zagwarantowano im minimalny poziom wynagrodzeń i warunki pracy. Konflikt wpłynął na tematykę negocjacji nad paktem. Związki zawodowe podkreśliły bowiem kwestie związane z zachowaniem standardów pracy w nowych warunkach. W tym zakresie dużo osiągnęli.

Najnowszy pakt ma wiele cech poprzednich umów społecznych. Duże znaczenie jest nadal przywiązywane do negocjacji płacowych. W ich ramach uzgadniane są wskaźniki wzrostu wynagrodzeń, którymi mają kierować się pracodawcy zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Ciekawe jest to, że Irlandczycy w bardzo surowy sposób podchodzą do egzekwowania zapisanych w pakcie podwyżek płac. Istnieją mechanizmy wywierania presji na pracodawców, aby dokonali podwyżek. Związki zawodowe wchodzi w spór z pracodawcą, który twierdzi, że nie może

wypłacić podwyżek, a ich przebieg reguluje prawo pracy. Otóż pracodawca musi udowodnić, że jego sytuacja nie pozwala na podwyżki. Ale musi przedstawić kompletną dokumentację wspierającą jego stanowisko do sądu pracy oraz do związków zawodowych. Związek nie musi jednak zaakceptować werdyktu sądu. Gdy jest odrzucony przez członków związku, możliwe jest zgodne z prawem podjęcie akcji protestacyjnej, ale po trzytygodniowym okresie uspokojenia nastrojów. Ponadto w tym wypadku, jak i w innych zobowiązaniach, rząd musi udostępnić dodatkowe narzędzia urzędom zaangażowanym w rozwiązywanie sporów i roszczeń związanych z realizacją paktu. Między innymi w tym celu działa Narodowe Ciało Wdrożeniowe (National Implementation Body), w którym mają swoich przedstawicieli partnerzy społeczni.

Ponadto obecny pakt, podobnie jak poprzednie, podkreśla znaczenie działań wszystkich negocjujących partnerów społecznych dla stabilności całej gospodarki. Pakt przynosi także pogłębione analizy czynników, które mają podstawowe znaczenie dla rozwoju kraju i zachowania jego konkurencyjności w globalnej gospodarce. Konkurencyjność jest tu rozumiana bardzo szeroko. Nie jest to tylko wymiar funkcjonowania samej gospodarki, ale również całego jej otoczenia, a zwłaszcza edukacji, systemu kształcenia, organizacji pomocy społecznej i systemu chroniące przed popadaniem w marginalizację społeczną. Wiele zapisów jest bardzo detalicznych, dotyczących zwiększenia liczby nauczycieli czy personelu w danych ośrodkach państwowych.

W najnowszym pakcie zapisano wzrost płac o 10,37% w 27 miesięcy w czterech fazach (wyższy wzrost zarezerwowano dla pracowników zarabiających mniej niż 10,25 euro za godzinę). O ostateczny kształt wskaźnika spierali się pracodawcy z Konfederacji Pracodawców i Irlandzkiego Biznesu (Irish Business and Employers Confederation – IBEC), którzy najpierw godzili się na wzrost płac o 7,5-8,5% w 27 miesięcy. Z kolei Związek Zawodowy Usług Profesjonalnych i Technicznych oraz Przemysłu (Services, Industrial, Professional and Technical Union –SIPTU), chcieli wzrostu o 10%, ale w ciągu 24 miesięcy. Ostatnio stanęło na kompromisowym rozwiązaniu. Pracodawcy zgodzili się na nie, ponieważ atrakcyjne wydało im się zobowiązanie, mówiące o tym, że przyjmując 10-procentowy wzrost płac unikają innych negocjacji płacowych na szczeblu lokalnym.

W dziedzinie standardów pracy uzgodniono nowy pakiet działań służących ich ściślejszemu przestrzeganiu. Zostanie utworzone nowe ustawowe ciało regulujące przestrzeganie prawa pracy, który będzie miał możliwości samodzielnego zlecenia dochodzeń i śledztw (New Office of Director of Employment Rights Compliance – ODERC). Do końca roku 2007 nastąpi potrojenie liczby inspektorów pracy i poprawienie współpracy między agencjami (Revenue Commissioners i Departament of Social and Family Affairs) zaangażowanymi w kontrolowanie stosowania prawa w miejscu pracy. Zwiększone zostaną kary dla pracodawców niestosujących się do prawa pracy.

Ponadto pracodawcy, pod presją bardzo wysokich kar, sięgających nawet ćwierć miliona euro, będą zobowiązani do prowadzenia dokumentacji z danymi o godzinach pracy, nadgodzinach itp. W sprawach roszczeń pracowników kierowanych do Apelacyjnego Trybunału Pracy (EAT) po stronie pracodawcy będzie leżało udowodnienie działalności zgodnej z prawem pracy przed sądem pracy lub komisarzem prawa. Ponadto Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Pracy będzie prawnie upoważnione do publikacji raportów ze śledztw przeprowadzanych przez inspektorat pracy w wypadkach, gdy będzie towarzyszyło im wyjątkowe zainteresowania publiczne.

Wszystkie kary i grzywny wzrosną, wynosząc od 5 tys. aż do 250 tys. euro. Możliwe będzie też zasądzenie kary pozbawienia wolności za nieprzestrzeganie prawa pracy. Komisarze prawa, Pracowniczy Trybunał Apelacyjny oraz sąd pracy będą mogły zasądzić zadośćuczynienie poszkodowanemu pracownikowi, która może wynieść nawet równowartość dwuletniej pensji. Chronieni będą pracownicy, którzy informują władze o niezgodnych z prawem działaniach pracodawcy.

Powstanie zespół wykonawczy, który będzie badał zjawiska na rynku pracy związane z informacjami dotyczącymi zwolnień oraz zastojem płac w gospodarce. Wprowadzona zostanie specjalna procedura, która będzie miała za zadanie zniechęcenie pracodawców do przymusowych zwolnień masowych; w wypadku niezastosowania się do tej procedury Pracowniczy Trybunał Apelacyjny może zasądzić przywrócenie pracy lub przyznać zadośćuczynienie do wysokości pięcioletniej pensji.

Pakt wprowadza także prawo, które zapobiega możliwości zwolnienia załogi przez pracodawcę w sytuacjach akcji protestacyjnych pracowników. Wykonawcy

kontraktów dla projektów publicznych będą zobowiązani do przestrzegania prawa pracy. Pod groźbą wycofania funduszy. Powstanie nowe prawo regulujące działalność agencji zatrudnienia oraz ich pracowników (do końca roku 2006). Zostanie utworzony kodeksu pracy dla ochrony praw osób pracujących w domu. Pracownicy emigracyjni będą mogli ubiegać się o pozwolenia o pracę osobiście; nie będą rozpatrywane ich podania o prace opartej na stawce poniżej najniższej krajowej.

[<http://www.dialog.gov.pl/dialog-miedzynarodowy/porozumienia-spoleczne-w-europie/pakty-spoleczne-w-irlandii/>]

Pakty społeczne w Słowenii

Pakt socjalny został zawarty również w Słowenii. Impulsem do jego zawarcia była wola wzmocnienia rozwoju gospodarczego państwa wraz z jednoczesnym rozwiązywaniem najbardziej palących kwestii socjalnych. Dużą rolę w doprowadzeniu do zawarcia paktu odegrała determinacja rządu, który w dialogu społecznym upatrywał sposobu na znalezienie rozwiązania najpilniejszych wyzwań stojących przez Słowenią, zwłaszcza w trudnym okresie przystępowania do Unii Europejskiej. Rokowania toczyły się z udziałem rządu, organizacji reprezentujących pracodawców i związków zawodowych.

Efektom tych rokowań było podpisanie trójstronnej umowy społecznej na lata 2003–2005. Stronami umowy byli: rząd, Zrzeszenie Pracodawców Słowenii, Izba Handlowo-Przemysłowa, Zrzeszenie Związków Zawodowych, Konfederacja Związków Zawodowych Słowenii PREGAM, Słoweńska Federacja Związków Zawodowych, Unia Pracowników Słowenii i inne organizacje związkowe. Głównym celem umowy było ustalenie w drodze partnerstwa społecznego strategii przyczyniającej się do stałego wzrostu gospodarczego i społecznego. Do najważniejszych spraw objętych umową należą:

- utrzymanie równomiernego wzrostu i finansowej dyscypliny powiązanej z utrzymywaniem niskiego poziomu inflacji;
- sprawiedliwszy sposób rozłożenia obciążeń podatkowych w społeczeństwie przez wprowadzenie podatków progresywnych;
- efektywniejsze wykorzystanie i przeznaczanie środków budżetowych; restrukturyzacja wydatków w sposób promujący wzrost gospodarczy;

- wspieranie szkolenia zawodowego;
- ustanowienie rad społeczno-gospodarczych jako podstawowego organu dialogu społecznego w Słowenii;
- redukcja inflacji za pomocą uważnego monitorowania indeksu cen detalicznych i kursów wymiany pieniężnej;
- ustalanie wynagrodzeń w drodze układów zbiorowych pracy;
- promowanie polityki przyjaznej rodzinie i zwiększanie zatrudnienia w szczególności poprzez rozwój edukacji i kwalifikacji;
- zwiększanie szans ludzi młodych na rynku pracy;
- aktywna polityka zdrowotna, mająca na celu ochronę zdrowia i bezpieczeństwa kapitału ludzkiego;
- usprawnienie systemu sądownictwa.

[<http://www.dialog.gov.pl/dialog-miedzynarodowy/porozumienia-spoleczne-w-europie/pakty-spoleczne-w-slowenii/>]

Pakty społeczne na Węgrzech

Na Węgrzech w 2005 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie zawarcia paktu socjalnego. Główny jego cel to wypracowanie konsensusu w sprawie strategii narodowych m.in. Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, wprowadzenia euro i podjęcia działań koniecznych do osiągnięcia tego celu, reformy systemu ubezpieczeń zdrowotnych i opieki społecznej oraz administracji państwowej.

Z inicjatywą zawarcia paktu wystąpiła Węgierska Rada Społeczno-Gospodarcza (*Hungarian Economic and Social Council*), która wobec fiaska próby osiągnięcia kompromisu w sprawie głównych kierunków strategii narodowej przez partie polityczne dostrzegła potrzebę pozyskania społecznej akceptacji dla tych kwestii. Inicjatywa ta została z zainteresowaniem powitana przez rząd. Charakterystyczne jest jednak, że w przypadku węgierskim rząd nie przejął dominującej roli w przygotowaniu paktu, ale pozostawił to w gestii Rady.

Rada, która wyszła z inicjatywą zawarcia paktu, jest instytucją dialogu społecznego, której głównym zadaniem jest opiniowanie narodowych strategii. Rada składa się z przedstawicieli gospodarki (18 członków), pracowników (6), organizacji obywatelskich (11) i przedstawicieli nauki (8). Warto zauważyć, że rząd nie jest członkiem Rady. Premier i właściwi ministrowie

mają możliwość udziału w posiedzeniach Rady, mogą uczestniczyć w debatach, nie mając jednak prawa głosu.

Grupa robocza wyłoniona przez Radę w celu opracowywania projektu paktu zajęła się przede wszystkim następującymi pięcioma obszarami:

1. związki z obywatelami Węgier mieszkającymi poza terytorium Węgier;
2. polityka demograficzna zapobiegająca starzeniu się populacji;
3. opieka nad osobami w podeszłym wieku;
4. ustanowienie mniejszej, tańszej i efektywniejszej administracji państwowej;
5. rozwój społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy.

Propozycja premiera zawierała natomiast następujące zagadnienia, które mogłyby być objęte treścią paktu:

1. stworzenie budżetowych i gospodarczych warunków pozwalających na wprowadzenie euro do 2008 r.;
2. uzgodnienie głównych celów Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 z wykorzystaniem środków unijnych;
3. program mający na celu zrównanie wysokości wynagrodzeń na Węgrzech z wynagrodzeniami w Europie;
4. program stopniowego obniżania podatków do 2010 r.;
5. poprawa warunków funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw;
6. zwiększenie konkurencyjności rolnictwa;
7. pięcioletni program zmian w systemie emerytalnym;
8. świadczenia opieki zdrowotnej, ubezpieczenie zdrowotne;
9. mniejsza i efektywniejsza administracja państwowa;
10. koncentracja i relokacja zasiłków rodzinnych;
11. zmiany w nauczaniu pierwszego stopnia.

Pierwszy raz problem treści paktu był omawiany na plenarnej sesji Rady Społeczno-Ekonomicznej 1 grudnia 2005r., a następnie rozpoczęły się konsultacje między premierem i grupą roboczą powołaną przez Radę. W toku negocjacji nad zawarciem paktu wyłoniło się kilka problemów i kwestii spornych:

1. **Czas zawarcia paktu.** Początkowo przedmiotem kontrowersji był czas negocjowania paktu. Część członków Rady, a przede wszystkim rząd forsowali szybkie zawarcie porozumienia, które miało być „prezenterem gwiazdkowym” dla społeczeństwa. Zwłaszcza rząd był zainteresowany szybkim zawarciem

paktu, który chciał przedstawić w czasie kampanii wyborczej jako swoje osiągnięcie. Większa część uczestników rokowań zauważała jednak, że jest to proces skomplikowany i długotrwały. Wszyscy podzielali przekonanie, że przygotowywanie paktu jest procesem długotrwałym, który prawdopodobnie zostanie zakończony w dłuższej perspektywie czasowej.

2. **Wsparcie społeczne.** Pakt negocjowany i zawierany przez Radę Społeczno-Gospodarczą jest postrzegany jako przedsięwzięcie dosyć elitarne. Twórcom paktu zależy natomiast na tym, aby zyskał on możliwie szerokie poparcie społeczne. Poparcie to zależy od tego, czy uda się przekonać opinię publiczną, że pakt ten przyniesie ludziom pozytywne rezultaty.
3. **Zakres przedmiotowy.** Duże kontrowersje budzi zakres przedmiotowy paktu. Część uczestników negocjacji opowiada się za stosunkowo wąskim zakresem przedmiotowym paktu, skoncentrowanym na kilku wybranych zagadnieniach, argumentując, że w takim przypadku łatwiej będzie osiągnąć porozumienie, a następnie pakt zrealizować. W ich opinii pakt nie może być ani zbyt szeroki, ani nadzbyt skomplikowany. Inni uczestnicy rokowań opowiadają się za szerszym i bardziej ogólnym paktem. Ich zdaniem pakt powinien dawać jakieś korzyści wszystkim grupom zaangażowanym w jego negocjowanie i tworzenie.
4. **Sygnatariusze.** Kontrowersje budzi również pytanie, kto, oprócz członków Rady, powinien być sygnatariuszem paktu. Istnieje koncepcja, aby pakt został podpisany przez większość partii politycznych reprezentowanych w parlamencie. Byłaby to gwarancja, że pakt będzie realizowany niezależnie od tego, jaka partia po wyborach znajdzie się u władzy. Niestety, partie są tak głęboko uwikłane w konflikty, że nadzieja, iż uda im się osiągnąć porozumienie, nawet przy mediacji Rady Społeczno-Gospodarczej, jest raczej nikła. Może to w istotny sposób zaważyć na zawarciu paktu.
5. **Obowiązki poszczególnych uczestników paktu.** Pakt społeczny z natury rzeczy zawiera przede wszystkim zobowiązania rządu. Strategie narodowe są bowiem wdrażane przede wszystkim przez rząd. Dla powodzenia paktu istotne jest również zobowiązanie pozostałych partnerów do wspierania, a co najmniej tolerowania działań rządu zmierzających do realizacji paktu. Ma to znaczenie zwłaszcza, gdy działania podejmowane przez rząd dotkają partykularnych interesów pozostałych partnerów.

[<http://www.dialog.gov.pl/dialog-miedzynarodowy/porozumienia-spoleczne-w-europie/pakty-spoleczne-na-wegrzech/>]

Pakty społeczne we Włoszech

Pozytywne doświadczenia w zawieraniu paktów socjalnych mają również Włochy. **Przełomowe znaczenie miało zawarcie w lipcu 1993 r. trójstronnego porozumienia w sprawie polityki dochodowej oraz reformy systemu rokowań zbiorowych.** Do najważniejszych spraw uregulowanych w porozumieniu należało:

- organizowanie dwa razy w roku trójstronnych sesji w sprawie ustalenia zasad makroekonomicznych i ram polityki dochodowej (zniesiono system automatycznej indeksacji płac);
- przyjęcie, iż zawierane centralnie branżowe układy zbiorowe pracy będą obowiązywały w zakresie płac przez 2 lata, a w części dotyczącej innych warunków zatrudnienia przez 4 lata.

W pakcie tym uregulowano ponadto takie sprawy, jak legalizacja agencji pracy tymczasowej, czasowe zaprzestanie pracy z powodu restrukturyzacji i określenie procedur kompensacyjnych oraz szkolenia. Porozumienie zawarte w lipcu 1993 r. uznano za historyczne i określono mianem „konstytucji włoskich zbiorowych stosunków pracy”. Znacząco przyczyniło się ono do zwalczenia inflacji.

W roku 1998 rząd ponownie wystąpił z propozycją zawarcia paktu socjalnego. Tym razem jednak głównym problemem, jaki miał być dyskutowany przez rząd i partnerów socjalnych, była polityka prozatrudnieniowa, mająca na celu tworzenie nowych miejsc pracy oraz wzmocnienie roli konsultacji i dialogu (*concentration*). **Dyskusja ta doprowadziła do podpisania 22 grudnia 1998 r. „Paktu socjalnego na rzecz rozwoju i zatrudnienia” (*Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione*).** Pakt zawarty został przez rząd oraz 32 organizacje pracodawców i związki zawodowe.

W pakcie podkreśla się ponadto rolę i wagę konsultacji oraz dialogu między rządem a partnerami socjalnymi. Rząd zobowiązał się objąć zakresem konsultacji i dialogu z partnerami socjalnymi nie tylko kwestie tradycyjnie nim objęte, jak polityka społeczna, ale również proces wdrażania dyrektyw Unii Europejskiej, a w szczególności tych, które są efektem dialogu społecznego na szczeblu UE. Rząd zobowiązał się wreszcie do przedsięwzięcia działań mających na celu uproszczenie

procedur zakładania nowych przedsiębiorstw i wstrzymania realizacji niektórych inwestycji o niechybnie niekorzystnym wpływie na gospodarkę.

Kolejne porozumienie – „Pakt dla Włoch” (*Patto per l'Italia*) zostało zawarte w lipcu 2002 roku. Sygnatariuszami porozumienia byli: rząd, główne konfederacje związków zawodowych (CISL, UIL), Centralna Organizacja Pracodawców CONFIDUSTRIA oraz wiele innych organizacji. Łącznie liczba sygnatariuszy porozumienia wyniosła 34. Nie ma wśród nich trzeciej co do wielkości Konfederacji Związków Zawodowych CGIL, która odmówiła podpisania paktu, oceniając, że nie przyniesie on wzrostu gospodarczego, doprowadzi natomiast do ograniczenia praw pracowniczych.

Porozumienie miało na celu osiągnięcie wzrostu gospodarczego, zwiększenie zatrudnienia i udoskonalenie funkcjonowania rynku pracy. Jego najważniejsze ustalenia to:

- ustalenie, że układy zbiorowe pracy szczebla zakładowego mogą być zawierane na 4 lata i negocjowane przez reprezentację pracowników, której 2/3 musi być wybrane przez załogę, a 1/3 wyznaczą reprezentatywne związki zawodowe.
- redukcja kosztów pracy przez wprowadzenie ulg podatkowych (dodatkowych w stosunku do ulg już wprowadzonych w ustawie budżetowej z 1999 r.);
- wprowadzenie zasady, że składki ubezpieczeniowe na zasiłki rodzinne oraz zasiłki macierzyńskie będą finansowane nie przez pracodawców, lecz z przychodów z podatków;
- redukcja obciążeń podatkowych przedsiębiorstw, szczególnie tych, które dokonują inwestycji;
- zmniejszenie obciążeń podatkowych względem pracowników zarabiających między 15 mln a 30 mln lirów rocznie;
- wprowadzenie obowiązkowego kształcenia zawodowego do 18. roku życia; po zakończeniu obowiązkowych etapów wykształcenia młodzież, która nie chce kontynuować nauki w szkołach średnich, będzie wkraczała na rynek pracy zatrudniona na podstawie kontraktów w celu nauki zawodu lub zdobywała kwalifikacje w szkołach kształcenia zawodowego;
- utworzenie funduszu szkolenia zawodowego; podjęcie działań w celu wyeliminowania nielegalnego zatrudnienia;
- przyznanie specjalnych środków dla południowej części Włoch;

- zmniejszenie podatków wprowadzane począwszy od 2003 r.;
- dwuletnie odstępstwo od art. 18 statutu pracowników odnośnie do pracodawców, którzy na skutek zwiększenia zatrudnienia przekroczą 15-osobowy limit zatrudnienia;
- zachęty finansowe dla przedsiębiorstw do wychodzenia z szarej strefy (*informal economics*);
- uregulowanie sytuacji pracowników, którzy przez wydzielenie części przedsiębiorstwa wykonują pracę na zasadzie outsourcingu;
- wzrost zasiłku dla bezrobotnych do 60% ostatnich zarobków przez 6 miesięcy, 40% przez 3 miesiące i 30% przez kolejne 3 miesiące; zastrzono przy tym warunki zachowania prawa do zasiłku, szczególnie zwiększona została presja na przyjmowanie przez bezrobotnych przedstawionych im ofert pracy;
- zwiększenie liczby dorosłych korzystających z różnych form szkolenia zawodowego w celu podniesienia kwalifikacji zawodowych.

[<http://www.dialog.gov.pl/dialog-miedzynarodowy/porozumienia-spoleczne-w-europie/pakty-spoleczne-we-wloszech/>]

Załącznik nr 10

STANOWISKO WSPÓLNE

księdza kardynała Józefa Glempa, prymasa Polski, oraz przedstawicieli reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji przedsiębiorców:

Z wielkim zatroskaniem odnosimy się do napięć oraz języka oskarżeń i nienawiści, które dominują w polskiej polityce. Stanowią one, niezależnie od kształtu koalicji rządowej, realne zagrożenie dla przyszłości wspólnoty państwowej, w której żyjemy, pracujemy, płacimy podatki. Wytwarzają atmosferę lęku i zniechęcenia, obniżając gotowość całego społeczeństwa i poszczególnych osób do działań na rzecz zwiększenia zatrudnienia, wyższych wynagrodzeń, podwyższania kwalifikacji oraz poziomu dochodu narodowego. Nie odpowiadając na stojące przed Polską wyzwania społeczne, gospodarcze i międzynarodowe, tracimy czas i szanse rozwiązania najbardziej pilnych problemów.

Dlatego dziś zgromadzeni związkowcy i pracodawcy zwracają się do przywódców politycznych, aby – zgodnie z apelem Prymasa Polski z 1 października – „w kierowaniu państwem więcej kierowano się rozumem niż nienawiścią. Niech słowo „tak” znaczy „tak”. Niech znikną oskarżenia oparte na niepewnych faktach i jad nienawiści.

Ksiądz kardynał Józef Glemp z aprobatą odnosi się do koncepcji zawarcia Umowy Społecznej, przygotowanej w Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych. Powinna stać się ona katalizatorem pozytywnych przemian, a udział w niej przywódców politycznych byłby sprawdzianem prawdziwości ich deklaracji. Tematy negocjacyjne: polityka zatrudnienia, rozwój przedsiębiorczości, zabezpieczenie społeczne, polityka rodzinna i ochrona zdrowia muszą odzyskać należne im miejsce w debacie oraz działaniach politycznych. Dialog społeczny jest tym narzędziem, które umożliwia wypracowanie rozwiązań korzystnych dla wszystkich i pozwala zbudować społeczeństwo obywatelskie w Polsce, które tak jak w innych krajach jest fundamentem dobrobytu.

Ksiądz Kardynał Józef Glemp Prymas Polski, BCC, FZZ, KPP, NSZZ „Solidarność”, OPZZ, PKPP „Lewiatan”, ZRP

Warszawa, 17 października 2006 roku

Załącznik nr 11

Struktura tematyczna Paktu powinna obejmować w pierwszej kolejności zagadnienia zamieszczone poniżej.

Komitet I ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych

- Ograniczenie sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego.
- Przeciwdziałanie przyczynom i zapobieganie wykluczeniu społecznemu.
- Wynagrodzenia w gospodarce narodowej i tempo ich wzrostu.
- Wzrost wynagrodzeń:
 - a) w sektorze przedsiębiorstw;
 - b) w sferze budżetowej;
 - c) w samorządowej sferze budżetowej;
 - d) minimalnego.
- Zmiana zasad zarządzania finansami publicznymi (m.in. jako metoda obniżania kosztów pracy).

Komitet II ds. funduszy strukturalnych UE

- Wykorzystanie funduszy europejskich.
- Stworzenie skutecznego systemu wykorzystania funduszy unijnych jako elementu polskiej racji stanu.

Komitet III ds. polityki gospodarczej i rynku pracy

- Publiczne służby zatrudnienia.
- Stabilizacja rynku pracy (w tym problem samozatrudnienia, czasowe umowy o pracę, zmiana funkcjonowania urzędów pracy).
- Tworzenie nowych miejsc pracy.
- Wspieranie przedsiębiorczości. Tworzenie nowych miejsc pracy poprzez wspieranie przedsiębiorczości osób bezrobotnych.
- Podatki od dochodów osobistych.
- Struktura i wysokość podatku od wynagrodzeń.

- Zmniejszenie opodatkowania niskich wynagrodzeń.
- Swoboda działalności gospodarczej: uproszczenie oraz poprawa jakości procedur administracyjnych i obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.
- Swoboda działalności gospodarczej.
- Poprawa jakości regulacji prawnych. Utrzymanie i uatrakcyjnienie ryczałtowych form opodatkowania działalności gospodarczej.
- Rozwój rynku innowacji oraz otoczenia instytucjonalnego służącego współpracy między sferą B+R a gospodarką.
- Termin, harmonogram i warunki wprowadzenia w Polsce waluty euro.
- Partycypacja pracowników we wzroście dochodów zakładów pracy i przedsiębiorstw.
- Bariery procesu budowlanego i inwestycyjnego.
- Pozapłacowe koszty pracy.
- Rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych.
- Zatrudnianie obcokrajowców.
- Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w zakresie realizacji pakietów inwestycyjnych i socjalnych. Aktywność Skarbu Państwa w zakresie egzekwowania postanowień umów prywatyzacyjnych.
- Wzmocnienie finansowe funduszy pożyczkowych, poręczeniowych i kapitałowych.

Komitet IV ds. prawa pracy

- Bezpieczeństwo i elastyczność w zatrudnieniu.
- Weryfikacja projektów zmian w prawie pracy.
- Gospodarowanie czasem pracy: 1. okresy rozliczeniowe, 2. indywidualne konta czasu pracy, 3. opt-out, 4. Przerwywany czas pracy.

Komitet V ds. ubezpieczeń społecznych

- Przyszłość systemu emerytalno-rentowego (w tym zmiana funkcjonowania funduszu rezerwy demograficznej, zrównanie wieku emerytalnego, rozwój doubezpieczenia emerytalnego).
- System zabezpieczenia społecznego.
- Wypłata emerytur z II filara.
- Rozwiązanie problemu wypłat emerytur z II filara systemu ubezpieczeń społecznych.
- Obniżenie składki na ubezpieczenie rentowe.
- Ustalanie zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (OFE).

Bibliografia

- 1) Acckoff R., Borin S., Redesigning Society, Stanford University Press 2003 r.
- 2) Acckoff R., Magdison J., Projektowanie ideału, Wydawnictwo Akademickie 2007 r.
- 3) Agamben G., Bodiou A., Co dalej z demokracją, Książka i Prasa 2012 r.
- 4) Alberoni E., Szuka rządu, Dirley 2006 r.
- 5) Albert M., Ekonomia Uczestnictwo, Oficyna Wydawnicza „Trójka”, Poznań 2007 r.
- 6) Baert P., Carireirra da Silva F., Teorie społeczne w XX wieku i dzisiaj, Nomos 2013 r.
- 7) Barney D., Społeczeństwo w sieci, SiC 2008 r.
- 8) Becker G., Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich, PWN, Warszawa 1990 r.
- 9) Beksiak J., Gruszecki T., Grzelońska U., Polska gospodarka w XX wieku, Literatura Łódź, 2003 r.
- 10) Berger P., Zijderveld A., Pochwała wątpliwości, Kraków 2010 r.
- 11) Boettke P.J., Smith D.J., Snow N.A., „Gospodarcza rola państwa w XXI wieku”, w: Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniom umysłów, wybór tekstów Leszka Balcerowicza, Zyski S-ka, Poznań 2012 r.
- 12) Brinkley A., The End of Reform, Wiley NY 1996 r.
- 13) Caritas in veritate – encyklika Ojca Świętego Benedykta XVI do biskupów prezbiterów i diakonów, do osób konsekrowanych do wiernych świeckich i wszystkich ludzi dobrej woli o integralnym rozwoju ludzkim w miłości i prawdzie, www.vatican.va, Libreria Editrice Vaticana , Rzym 2009 r.
- 14) Castellás M., Władza i komunikacja, PWN 2014 r.
- 15) Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań: zaufanie społeczne, BS/33/2012.
- 16) Chaput Ch. J., Cesarzowi co cesarskie, Bernardinum 2008 r.
- 17) Chlebuś M., O naturze władz, AKCES 2003 r.
- 18) Chollet M., Tyrania rzeczywistości, Książka i Prasa 2013 r.
- 19) Churchman W., The Systems Approach, Basic Books NY, 1979 r.
- 20) Davies N., Boże Igrzysko. Historia Polski, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994 r.
- 21) Diamond J., Upadek, Prószyński i S-ka, Warszawa 2007 r.

- 22) Dine J., Fagon A., Human Rights and Capitalism, Wiley NY 2006 r.
- 23) Eliot A., Współczesna teoria społeczna, PWN 2012 r.
- 24) Fox J., The Myth of Rational Market, Haper NY 2009 r.
- 25) Friedman G., Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy, Wydawnictwo Literackie, s. Kraków 2012 r.
- 26) Friedman G., Następne 100 lat. Prognozy XXI wieku. AMF Plus Group, Warszawa 2009 r.
- 27) Friedman M. i R., Wolny wybór, Aspekt 2009 r.
- 28) Fukuyama F., Historia ładu politycznego, Rebis 2013 r.
- 29) Fukuyama F., Koniec historii, Znak 2009 r.
- 30) Goliszewski M., „Time-lag. O pozaekonomicznych wyznacznikach parametrów ekonomicznych”, Studia i Materiały WZ UW, 1-2/2012.
- 31) Hirst P., Democracy and Governance, J. Wiley NY 2000 r.
- 32) Jackson M., Systems Thinking: Holism for Managers, J. Willey 2003 r.
- 33) Jacques M., Transformation at the White House Communications Agency, Quality of Management Journal 1999, vol. 6
- 34) Jan Paweł II, Dialog między kulturami drogą do cywilizacji miłości i pokoju, orędzie na Światowy Dzień Pokoju, 1 stycznia 2001 r., www.opoka.org.pl, L'Osservatore Romano, Rzym, 2001 r.
- 35) Janikowski R., Zarządzanie antropopresją, Diffin 2004 r.
- 36) Jasiołkowski K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., Lobbying – sztuka skutecznego wywierania wpływu, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006 r.
- 37) Jessop B.J., The Future of Capitalist State, Cambridge Press 2002 r.
- 38) Kjaer A.M., Rządzenie, SiC, Warszawa 2009 r.
- 39) Kolko G., World in Crisis, Plato Press London 2009 r.
- 40) Kostera M. redakcja naukowa, Nowe kierunki w zarządzaniu, Podręcznik akademicki, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008 r.
- 41) Kostera M., Śliwa M., Zarządzanie XXI wieku. Jakość, twórczość, kultura, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012 r.
- 42) Krastev I., Demokracja dla nieufnych, Krytyka Polityczna 2013 r.
- 43) Krugman P., Powrót recesji. Kryzys roku 2008, Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r.

- 44) Lachowski S., Droga ważniejsza niż cel: wartości w życiu i biznesie, Studio Emka 2010 r.
- 45) Landes D.S., Bogactwo i nędza narodów, MUZA 2000 r.
- 46) Landes D. S., Bogactwo i nędza narodów, Muza SA, Warszawa 2000 r.
- 47) Laszlo E., The System View of World, Brazillier NY 1992 r.
- 48) Lewandowski E., Charakter narodowy Polaków, Muza 2008 r.
- 49) Lubowski A., Świat 2040, Znak 2013 r.
- 50) Łętowska E., Rzeźbienie państwa prawa, Wolters Kluwer 2013 r.
- 51) Macchiavelli N., Księżę, MT Biznes, Warszawa 2009 r.
- 52) Mahbubani K., Wielka Konwergencja, Kurhaus 2013 r.
- 53) March J., Olsen J., Instytucje: organizacyjne podstawy polityki, Scholar 2005 r.
- 54) Matczak M., Zalasieński T., Konsultacje publiczne w procesie stanowienia prawa. Ocena stanu konsultacji publicznych, BCC, Warszawa 2012 r.
- 55) Maxton G., The End of Progress, Wiley NY 2013 r.
- 56) Mazurkiewicz P., „Niepolityczna polityczność Kościoła”, w: Chryścijaństwo, świat, polityka, Wydawnictwo Instytutu Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie i Fundacja Adenauera w Polsce, Warszawa 2012 r.
- 57) Monffier Ch., Paradoks demokracji, Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 2005 r.
- 58) Morawski W., Kozak K., Załamanie porządku etatystycznego, Wydział Socjologii UW 2005 r.
- 59) Morgenson G., Krótka historia kapitalizmu, Explanator, Poznań 2010 r.
- 60) Morti U., Niedotrzymana obietnica demokracji, Książka i Prasa 2011 r.
- 61) Nozick P., Anarchia, państwo i utopia, Altheia 2010 r.
- 62) Onyszkiewicz J., „Co dalej z Senatem?“, Gazeta Wyborcza, 2012 r.
- 63) OPZZ, Propozycje zmian w systemie dialogu społecznego dla wzmocnienia roli i znaczenia instytucji dialogu społecznego oraz organizacji partnerów społecznych w państwie, Warszawa 2006 r.
- 64) Pakty Moncloa, Pactos de la Moncloa, 1977 r.
- 65) Paweł VI, encyklika Populorum Progressio do Czcigodnych Braci Patriarchów, Prymasów, Arcybiskupów, Biskupów i innych Ordynariuszy, pozostających w pokoju i łączności ze Stolicą Apostolską, do Duchowieństwa

- i wiernych całego świata, jak również do wszystkich ludzi dobrej woli. O popieraniu rozwoju ludów, www.opoka.pl, Rzym 1967 r.
- 66) Peyton Young H., Sprawiedliwy podział, Scholar 2003 r.
 - 67) Polanyi K., Wielka Transformacja, PWN 2010 r.
 - 68) Popkiewicz M., Świat na rozdrożu, Sonia Draga 2012 r.
 - 69) Popper K., The Open Society and its Enemies, Routledge NY 2003 r.
 - 70) Preston R., How do We Fix this Mess, Hodder London 2012 r.
 - 71) Przetworski A., Democracy and Market, Cambridge Press 1991 r.
 - 72) Raughuram G.R., Linie uskoku. Ukryte rysy, które wciąż zagrażają światowej gospodarce, Kurhaus Publishing, Warszawa 2012 r.
 - 73) Rawls J., Teoria sprawiedliwości, PWN 1994 r.
 - 74) Rhodes R.A., Understanding Governance, Open University Press, London 1997 r.
 - 75) Ricoeur P., Podług nadziei, Instytut Wydawniczy Pax, Warszawa 1991 r.
 - 76) Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa, Zespół naukowy pod kierunkiem prof. Krzysztofa Rybińskiego, uczelnia Vistula, Warszawa 2012 r.
 - 77) Rosenau J., Governance, Order and Change, Cambridge Press 1992 r.
 - 78) Rothkopf D., Power Inc: Rivalry between Business and Government, NY 2010 r.
 - 79) Runciman D., Vieirr M., Reprezentacja, SiC 2011 r.
 - 80) Schon D.A., Beyond the Stable State, Random House NY 1991 r.
 - 81) Sedlacek T., Ekonomia dobra i zła, Studio Emka 2011 r.
 - 82) Senge, The Fifth Discipline, Doubledey NY 1990 r.
 - 83) Soros G., Nowy, okropny świat, Świat Książki 2012 r.
 - 84) Szymański W., Niepewność i niestabilność gospodarcza, Diffin 2011 r.
 - 85) ŚWIAT w 2026 r –scenariusz narodowej rady wywiadu USA, Alfa Sagitarius, Kraków 2009 r.
 - 86) Tapscott D., Williams A., Makrowikonomia: reset świata i biznesu, Studio Emka 2011 r.
 - 87) Touraine A., Po kryzysie, Oficyna Naukowa, Warszawa 2013 r.
 - 88) Wallerstein I., Koniec świata jaki znamy, PWN 2004 r.
 - 89) Wapshott N., Keynes kontra Hayek. Spór, który zdefiniował współczesną ekonomię, Wydawnictwo Emka, Warszawa 2013 r.

- 90) Watt D.J., *Everything is Obvious*, Atlantic Books NY 2013 r.
- 91) Weber M., *Gospodarka i Społeczeństwo*, PWN 2002 r.
- 92) Whitehead A., *Nauka i świat współczesny*, PAX 1985 r.
- 93) Wilkin J. (red pracy zbiorowej), *Jakość rządzenia w Polsce*, Scholar 2013 r.
- 94) Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego*, Scholar 2005 r.
- 95) Wilkins R. , *Picket.*, *Duch równości*, Czarna Owca, Warszawa 2011 r.
- 96) Worsh D., *Wiedza i bogactwo narodów*, Instytut Wiedzy i Innowacji 2012 r.
- 97) Wróbel S., *Władza i rozum*, UAM, Poznań 2002 r.
- 98) Zawiaślak A., *O kwantach, rynkach i ekonomistach*, Poltext 2010 r.
- 99) Zeissel H., *Say with a figures*, Harper & Row, NY 1989 r.
- 100) ZP BCC, Kancelaria Juris, *Koncepcja i założenia włączenia reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego w funkcjonowanie władzy ustawodawczej, w tym zweryfikowanie pozycji Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych*, Warszawa 2012 r.
- 101) ZP BCC, Kancelaria Juris, *Projekt „Izba Obywatelska” – zmiana Konstytucji – założenia ordynacji wyborczej*, Warszawa 2012 r.
- 102) Zucker L.G., *Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure*, Greenwich JAI Press 1999 r.