

Decyzja

Prezydium KK

nr 9/26

ws. opinii o projekcie uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu regulacyjnego
na lata 2026-2028

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” opiniując projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu regulacyjnego na lata 2026-2028 wskazuje, że ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 z późn. zm.), art. 71a stanowi, że program regulacyjny jest co 3 lata opracowywany przez Ministra właściwego do spraw gospodarki, uwzględnia wyniki przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej oraz obejmuje planowane działania w zakresie: zmniejszenia obciążeń administracyjnych; dokonywania oceny funkcjonowania aktów normatywnych. Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” jednak zwraca uwagę na fakt, że docelowo powinien zostać wzmocniony cały proces legislacyjny. Za niewystarczające uważamy, nadmierne skupianie się na kwestii wpływu projektowanych rozwiązań prawnych na sytuację przedsiębiorców. Obawiamy się dominacji skutków regulacji, które dotyczą jednej ze stron, strony przedsiębiorców. W zależności od przedmiotu regulacji, powinno się w sposób zrównoważony analizować wpływ projektowanych regulacji na sytuację m.in. pracodawców, pracowników, obciążeń administracyjnych czy też finansów publicznych. Ocena wpływu regulacji ma wspomagać podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji.

W związku z licznymi naruszeniami zasad prowadzenia konsultacji społecznych w Polsce, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” corocznie dokonuje przeglądu procesu legislacyjnego pod kątem stosowania reguł przewidzianych w polskim prawie, które odnoszą się do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych przez związki zawodowe. Ogółem na 502 zrealizowanych konsultacji społecznych, w 354 przypadkach (70%) doszło do wystąpienia co najmniej jednego naruszenia zasad.

W 2025 roku w 50% przypadków termin na wyrażenie opinii został określony poniżej 30 dni, z czego w 55% przypadków czas na wyrażenie opinii został określony poniżej 21 dni. W 2025 roku 21% (103 z 502) konsultowanych projektów aktów prawnych ze skróconym czasem na opiniowanie nie zawierało wymaganego przez ustawę uzasadnienia zastosowania skróconego terminu. Co więcej, przedstawiane uzasadnienia budzą wątpliwości. Najczęściej jako przyczynę stosowania skróconego terminu podaje się fakt konieczności szybkiego wdrożenia przepisów innego aktu prawnego, realizację harmonogramu prac legislacyjnych lub po prostu konieczność pilnego procedowania. Dość często wskazuje się jedynie stwierdzenie: „ważny interes publiczny” lub „niewielki zakres wprowadzanych zmian”. Poza tym, że dochodzi w związku z tym do naruszenia regulacji ustawowej, tego rodzaju uzasadnienia dowodzą, że proces prac legislacyjnych na poziomie rządowym jest prowadzony w sposób chaotyczny.

Pozytywną tendencję obserwujemy w przypadku projektów, gdzie jako podstawa prawna prowadzenia konsultacji społecznych jest wskazywana ustawa o związkach zawodowych. W ubiegłorocznej edycji naruszenie tej zasady zostało zaobserwowane w 45% przypadków, podczas gdy we wcześniejszym okresie było to 49%.

W 2025 r. 21% (103 z 502) projektów aktów prawnych, które trafiły do Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” zawiera klauzulę brak uwag oznacza akceptację projektu lub brak uwag oznacza uzgodnienie projektu. Stosowanie tej klauzuli ma przyspieszyć proces legislacyjny, jednak w praktyce prowadzi do mylnego przekonania, że projekt uzyskał szeroką akceptację społeczną. W ocenie NSZZ „Solidarność” to wyraźne nadużycie, tym bardziej, że ustawa o związkach zawodowych jasno wskazuje, iż nieprzedstawienie opinii uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia, a nie akceptację.

Obserwujemy zwiększenie liczby przypadków (z 4% do 10%), gdy do informacji o zainicjowaniu konsultacji nie są załączane projekty aktów prawnych, których konsultacje dotyczą. Przy czym za dołączenie projektu jest uważane nie tylko przesłanie wersji papierowej dokumentu, ale również zamieszczenie w wiadomości mailowej kierującej do konsultacji linku do projektu.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę także na działania Rady Dialogu Społecznego, która na przestrzeni lat wielokrotnie podejmowała szereg interwencji wobec nagminnego unikania przekazywania przez stronę rządową projektów ustaw do konsultacji lub przekazywania projektów do konsultacji z naruszeniem wymaganego terminu na przedstawienie opinii. W tym, podjęła uchwałę nr 133 strony pracowników i pracodawców RDS z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie sprzeciwu wobec naruszania norm dotyczących

dialogu społecznego w procesie stanowienia prawa. Jednocześnie mając na uwadze fluktuację kadr w administracji publicznej oraz wielokrotne naruszenia zasad konsultacji wynikających z ustawy o RDS w 2025 r. RDS zorganizowała akcję informacyjną skierowaną do pracowników podmiotów zaangażowanych w proces stanowienia prawa, dot. poprawy procesu przeprowadzania konsultacji ze związkami zawodowymi oraz organizacjami pracodawców. Opracowano podsumowanie najważniejszych kwestii dot. procesu konsultacji, które mogą stanowić pomocny materiał dla pracowników urzędów państwowych w realizacji zadań związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych.

Uwagi szczegółowe:

1. W przedłożonym projekcie programu regulacyjnego powinno się uwzględnić działania naprawcze w kontekście opracowywania raportów z konsultacji. Na ten element wskazuje raport z kontroli NIK „Funkcjonowanie systemu oceny wpływu w rządowym procesie legislacyjnym” opublikowany w 2025 r. Raport z konsultacji pełni ważną funkcję dla organu wnioskującego, organów rozpatrujących projekt na dalszych etapach prac legislacyjnych oraz dla szerokiego grona osób i podmiotów zaangażowanych w opiniowanie, konsultowanie projektu lub po prostu obserwujących proces legislacyjny i stanowi ważny mechanizm zapewnienia transparentności tego procesu.
2. W przedłożonym projekcie programu regulacyjnego nie uwzględniono problemu udziału podmiotów spoza legislacji w pracach nad projektami aktów prawnych. Niejednokrotnie w wykazie podmiotów do których został dany projekt przekazany do konsultacji nie są wskazane organizacje reprezentatywne w rozumieniu ustawy o RDS. Często w wykazie pojawiają się organizacje, co do których występuje wątpliwość z jakiego klucza zostały ujęte w rozdzielniku. Takie działanie uznajemy za nietransparentne z punktu widzenia pracy nad danym projektem ustawy. Zasady udziału w konsultacjach poszczególnych podmiotów powinny być uregulowane. Ustawa o RDS, jasno określa wymogi jakie musi spełnić organizacja, aby zostać uznaną za reprezentatywną i wejść w skład RDS. Sąd Okręgowy w Warszawie potwierdza status każdej z organizacji, której przedstawiciele zasiadają w Radzie Dialogu Społecznego.
3. Dokument wielokrotnie odnosi się do potrzeby deregulacji. Jednak należy podkreślić, że głównym celem powinno być skupienie się całościowo na efektywnym procesie legislacyjnym. Kluczowe jest opracowanie narzędzi, które doprowadzą do merytorycznego opracowania oceny skutków regulacji, w tym ex ante. Przedstawione dane, mają pomóc w podjęciu ostatecznej decyzji co do przygotowania projektu aktu

normatywnego. Takie podejście, minimalizuje potrzebę rezygnacji z przyjętych rozwiązań prawnych w przyszłości.

4. W części „Adresaci i Beneficjenci Programu”, wskazuje się, że adresatami programu będą: organy centralnej administracji publicznej i inne instytucje publiczne biorące udział w procesie legislacyjnym. Beneficjentami programu będą: przedsiębiorcy, konsumenci oraz ogół społeczeństwa, instytucje administracji publicznej, w tym administracja rządowa, parlamentarzyści, organizacje trzeciego sektora. Przedmiotowy katalog powinien zawierać także partnerów społecznych tj. reprezentatywne organizacje związków zawodowych oraz organizacje pracodawców, biorące udział w procesie opiniowania aktów prawnych. Konsultacje społeczne są prowadzone w oparciu o art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2232 z późn. zm.), art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 440 z późn. zm.), art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 423).
5. W części zmniejszenie obciążeń administracyjnych, działanie 1.3 „Kontynuacja działań deregulacyjnych o charakterze punktowym przez ministerstwa” Minister właściwy do spraw gospodarki oraz budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa planuje wprowadzenie do systemu prawa gospodarczego „prawa do aklimatyzacji”, polegającego na ustanowieniu dodatkowego czasu dla MŚP na oswojenie się z nową regulacją i na wytworzenie się praktyki stosowania przepisu. Podkreślamy, że tą rolę powinno pełnić *vacatio legis*. Instytucja spoczywania prawa (*vacatio legis*) powszechnie rozumiana jest jako „okres między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych)”. Ma ona oparcie w Konstytucji i jest wyprowadzona z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada lojalności prawa), a więc pośrednio z zasady demokratycznego państwa prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na ten temat, wskazując, że prawodawca decydując o wymiarze *vacatio legis* powinien brać pod uwagę zainteresowane podmioty i stworzyć im możliwości do przystosowania się do nowej sytuacji prawnej.
6. W części nowe narzędzie cyfrowe dla przedsiębiorców i obywateli dot. ograniczenia obciążeń poprzez stosowanie zasady „domyślnie cyfrowo”, proponuje się, że minister właściwy ds. informatyzacji wdroży nowe narzędzie cyfrowe dla przedsiębiorców i obywateli, wirtualnego asystenta AI w aplikacji mObywatel, opartego na polskim

modelu językowym PLLuM. Rozwiązanie to umożliwi obywatelom i przedsiębiorcom szybkie uzyskanie spójnych informacji o procedurach administracyjnych, wymaganych dokumentach i terminach realizacji spraw. Z aplikacji mObywatel korzysta ponad 10 mln obywateli. Zgodnie ze „Strategią Cyfryzacji Polski” do 2035 roku wszystkie kluczowe e-usługi znajdą się w aplikacji mObywatel. Celem aplikacji jest proaktywnie wspierać Polaków. Zdaniem Związku aplikacja powinna być także poszerzona o prawa i obowiązki przysługujące pracownikom.

7. W części dot. przeciwdziałania implementacji zwiększającej obciążenia regulacyjne, projektodawcy słusznie zwracają uwagę na widoczne tendencje w Polskim ustawodawstwie to tzw. „gold-platingu” czyli nieuzasadnionej nadmiernej implementacji. Co do zasady implementując prawo europejskie, przepisy UE powinny być wdrożone w sposób efektywny, możliwie wierny i bezpośredni, tzn. „jeden do jednego”, ograniczając się do minimum koniecznego dla zapewnienia zgodności z wymogami Unii Europejskiej. Jednak należy również, zwrócić uwagę na ułomności tego rozwiązania, czego przykładem jest projekt ustawy o wzmocnieniu stosowania prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Ma na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/970 w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania. W tym przypadku przepisy krajowe powinny być zastosowane w zakresie odpowiadającym polskim realiom, tak aby nie były powtórzeniem zapisów dyrektywy, szczególnie ze względu na istniejący w Polsce porządek prawny i wymogi merytoryczne. Popieramy kierunek dot. przygotowania wskazówek w zakresie przeciwdziałania zwiększeniu obciążeń regulacyjnych przy implementacji prawa UE.
8. Wraz z wejściem w życie w lipcu 2025 r. nowelizacji ustawy Prawo przedsiębiorców zmianie uległy zasady przeprowadzania przeglądu prawa gospodarczego. Art. 70 ustawy Prawo przedsiębiorców stanowi, że Ministrowie kierujący działami administracji rządowej dokonują, w zakresie swojej właściwości, bieżącego przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, oraz przedkładają ministrowi właściwemu do spraw gospodarki corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca informację o wynikach tego przeglądu za poprzedni rok kalendarzowy (w nowej formule obowiązek

po raz pierwszy będzie realizowany w 2026 r.). Następnie Minister właściwy do spraw gospodarki będzie przekazywał informacje przedłożone mu przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, wskazując termin nie krótszy niż 30 dni od dnia przekazania informacji do wyrażenia opinii. Do tej pory przegląd był przeprowadzony sześciokrotnie, ale bez wyraźnych efektów, wobec tego z zadowoleniem przyjmujemy nową formułę, w wyniku nowelizacji, przegląd będzie także konsultowany m.in. z Radą Dialogu Społecznego.

Gdańsk, 29 stycznia 2026 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK
Sekretarz KK

NSZZ „Solidarność”

Grzegorz Adamowicz