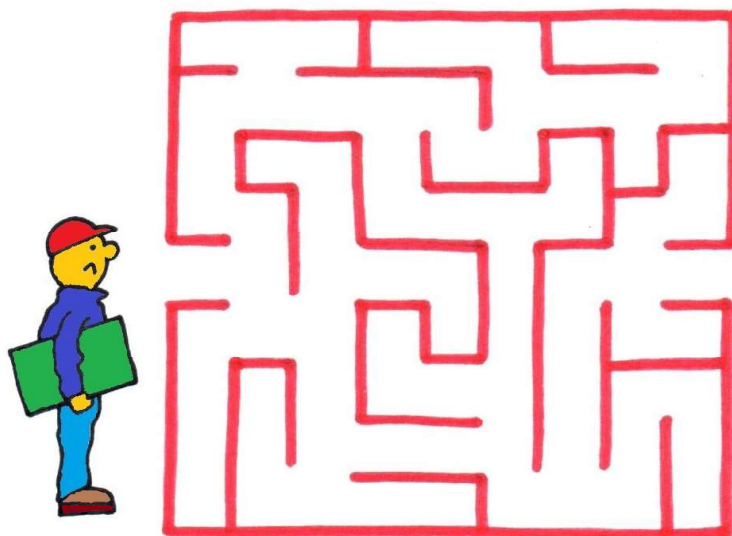




PORADNIK MONITOROWANIA ZMIAN PRAWA PRZEZ

NSZZ
SOLIDARNOŚĆ



Biuro Ekspertkie, Zespół monitoringu i dialogu społecznego



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Prowadzenie przez NSZZ „Solidarność” działań w zakresie monitorowania prawa gospodarczego i prawa pracy

www.mapadotacji.gov.pl

Poradnik powstał w ramach projektu pt. "Prowadzenie przez NSZZ Solidarność działań w zakresie monitorowania prawa gospodarczego i prawa pracy".

Cele projektu:

- opracowanie modelu monitorowania przez NSZZ „Solidarność” zmian prawa gospodarczego na poziomie krajowym w celu oceny rzeczywistego wpływu tych zmian na poziom życia pracowników;
- włączenie struktur regionalnych i branżowych naszego Związku w proces monitorowania zmian w prawie;
- prowadzenie prac analitycznych w oparciu o dostępne dane.

Działania zaprojektowane w ramach projektu koncentrują się na poprawie skuteczności dotychczas stosowanych narzędzi monitorowania prawa (newsletter zmian prawnych, zakładka strony internetowej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, kalendarz internetowy) oraz na uzupełnieniu ich o dodatkowy element - narzędzie do analizy danych.

Kontakt:

Katarzyna Jażdżewska - Kierownik projektu, email: k.jazdzewska@solidarnosc.org.pl

Mirosława Kaniszewska - Asystent projektu, email: m.kaniszewska@solidarnosc.org.pl

Okres realizacji projektu: 01.11.2017 – 31.10.2019

Beneficjent: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

Dofinansowanie projektu 332 816,25 zł, w tym z UE 280 497,54 zł.

Miejsce realizacji: Polska.

Spis treści

Kilka słów o nas.....	4
Rozdział 1. Jak wygląda proces legislacyjny w Polsce?	5
1.1. Co powinieneś wiedzieć o projekcie aktu prawnego?.....	5
1.2. Jak przebiega rządowy proces legislacyjny?.....	7
1.2.1. Rządowe Centrum Legislacji (RCL).....	8
1.2.2. Rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm odbywa się w trzech czytaniach.....	9
1.2.3. Senat.....	9
1.2.4. Prezydent.....	10
1.2.5. Publikacja.....	10
Rozdział 2. Jakie są podstawy prawne opiniowania projektów aktów prawnych przez partnerów społecznych?	11
2.1. Ustawy: o związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców.....	11
2.2. Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego.....	12
2.3. Inne regulacje kształtujące proces opiniowania.....	13
Rozdział 3. Jakie działania podejmujemy, aby wpłynąć na proces legislacyjny?	15
3.1. Opiniowanie krajowych projektów aktów prawnych.....	15
3.2. Opiniowanie Europejskich projektów aktów prawnych.....	16
Rozdział 4. Jak działa system monitorowania procesu legislacyjnego w NSZZ „Solidarność”?	18
4.1. Pilotaż systemu monitorowania.....	20
4.2. Proces opiniowania projektu aktu prawnego w NSZZ „Solidarność”.....	22
4.3. Newsletter zmian prawnych w Polsce.....	23
4.4. Strona internetowa Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.....	25
4.3. Biała księga naruszeń procesu konsultacji społecznych	25
Rozdział 5. Jak możesz jako członek związku zawodowego zaangażować się w system monitorowania procesu legislacyjnego?	28
Załączniki	29



Kilka słów o nas...

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” jest obecnie największą w Polsce organizacją pracowników. Nasza historia rozpoczęła się w 1980 r., kiedy robotnicy podjęli walkę o godne życie, o prawo do wy-

rażania swoich poglądów, o wolność. W tamtych czasach za upominanie się o swoje prawa groziły represje.

Dzięki odwadze i niezłomnej postawie setek tysięcy ludzi, których połączyła „Solidarność”, Polska odzyskała niepodległość. Dzisiaj podróżujemy po Europie bez granic, możemy studiować czy podejmować pracę w wielu krajach Unii Europejskiej, komunikujemy się ze światem bez żadnych ograniczeń. Mamy wiedzę i doświadczenie, które pomagają pracownikom w relacjach z pracodawcą. Dzięki temu, że jesteśmy zorganizowani na zasadzie terytorialno-branżowej, jesteśmy w całej Polsce.

Zorganizowani w naszym Związku pracownicy różnych zawodów razem walczą o lepsze warunki pracy i wyższe płace. Pracownicy, którzy się organizują, mogą wspólnie wynegocjować lepsze układy zbiorowe pracy, uczciwsze traktowanie czy wyższe płace. Razem łatwiej bronić swoich praw!

Organizowanie się i wspólne działanie - to najlepszy sposób na skuteczną walkę o lepsze warunki pracy i płacy.

Niniejszy poradnik to realizacja projektu „Prowadzenie przez NSZZ „Solidarność” działań w zakresie monitorowania prawa gospodarczego i prawa pracy”, który zapewnił NSZZ „Solidarność” udoskonalenie systemu monitorowania zmian w prawie.

**Tam gdzie działają
związki zawodowe
rządziej naruszane są
prawa pracowników**



Więcej o NSZZ „Solidarność” na stronie:  www.solidarnosc.org.pl

Rozdział 1. Jak wygląda proces legislacyjny w Polsce?



Proces legislacyjny w Polsce rozpoczyna się od inicjatywy ustawodawczej, natomiast kończy w momencie wejścia ustawy w życie i jej opublikowania w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wniesienie projektu ustawy i dalsze postępowanie jest uregulowane w Konstytucji RP oraz regulaminach pracy Sejmu i Senatu. W poniższym rozdziale zostaną przedstawione kolejne etapy procesu legislacyjnego w Polsce. Mimo tego, że wydaje się on skomplikowany i długotrwały, może przebiegać bardzo dynamicznie.

1.1 Co powinieneś wiedzieć o projekcie aktu prawnego?

Projekt aktu prawnego to propozycja regulacji prawnej, która musi przejść cały proces legislacyjny. Projekty aktów prawnych mogą nowelizować obowiązujące ustawy lub proponować zupełnie nową regulację prawną. Do projektu aktu prawnego wymagane jest opracowanie uzasadnienia projektu oraz Oceny Skutków Regulacji (OSR).

Uzasadnienie projektu powinno wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, zawierać oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Ocena Skutków Regulacji powinna zawierać w szczególności wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny, informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych, przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na wyżej wymienione podmioty oraz na istotne obszary oddziaływania (w szczególności na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców), wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

Jeżeli projekt ustawy albo projekt rozporządzenia ma na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej - organ wnioskujący dołącza do projektu dodatkowo:

**Przeczytaj także
uzasadnienie i OSR !**

- tabelaryczne zestawienie przepisów dyrektywy lub dyrektyw, których wdrożenie jest celem projektu, oraz projektowanych przepisów prawa polskiego;
- wyjaśnienie określające przyczyny wejścia w życie ustawy albo rozporządzenia lub niektórych ich przepisów w danym terminie;
- informacje, czy proponowany termin wejścia w życie uwzględnia wymogi w zakresie terminów wdrożenia dyrektywy lub dyrektyw.

Inicjatorem projektu może być (innymi słowy: kto posiada inicjatywę ustawodawczą):

1. Komisja sejmowa lub grupa co najmniej 15 posłów (projekt poselski),
2. Senat (projekt senacki),
3. Prezydent (projekt prezydencki),
4. Rada Ministrów (projekt rządowy),
5. 100 000 obywateli mających prawo wyborcze (inicjatywa obywatelska).



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

100 000 OBYWATELI

NSZZ "Solidarność" za pośrednictwem inicjatywy obywatelskiej zaproponował następujące projekty ustaw:

1. projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele; ustawa obowiązuje od 1 marca 2018 r. Ustawa dotyczy określenia zasad handlu w placówkach handlowych oraz w podmiotach działających na rzecz handlu w niedzielę oraz ustalenia zasad godzinowego ograniczenia handlu w Boże Narodzenie i Wielką Sobotę.
2. projekt ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę; przedstawienie mechanizmu wzrostu wynagrodzenia minimalnego powiązanego ze stopniem wzrostu gospodarczego, który pozwalałaby na stopniowe podwyższanie wynagrodzenia minimalnego, aż do wysokości 50% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Projekt aktu prawnego został skierowany do Sejmu w 2011 roku i do tej pory nie jest procedowany.

1.2 Jak przebiega rządowy proces legislacyjny?

Co do zasady - ogólna procedura rozpoczyna się od opracowania projektu ustawy, co wymaga uprzedniego przygotowania i przyjęcia przez Radę Ministrów założeń projektu. Etap ten jest, niestety, często pomijany.

Założenia projektu

Przygotowany przez odpowiedni resort merytoryczny (np. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) projekt aktu prawnego jest następnie poddawany konsultacjom międzyresortowym, czyli przesyłany jest do oceny do pozostałych Ministerstw. Etap ten jest bardzo ważnym elementem przygotowywania nowych regulacji, ponieważ pozwala zachować spójność prawa w poszczególnych obszarach.

Projekt

Następnie projekt przekazywany jest do konsultacji publicznych. Na tym etapie organizacje pozarządowe mogą przedstawiać swoje uwagi do projektu aktu prawnego, które są rozpatrywane przez osoby odpowiedzialne za dany projekt. Proces konsultacji może kończyć się konferencją uzgodnieniową, podczas której wnioskodawca odnosi się do uwag oraz przekazuje informacje o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zgłoszonych uwag.

**Konsultacje
publiczne**

W ramach konsultacji społecznych i opiniowania odbywają się również spotkania z partnerami społecznymi Rady Dialogu Społecznego. Praca nad projektami ustaw odbywa się zazwyczaj w odpowiednich zespołach problemowych, zaś organizacje reprezentatywne wydają opinię zgodną z ustawowym prawem.

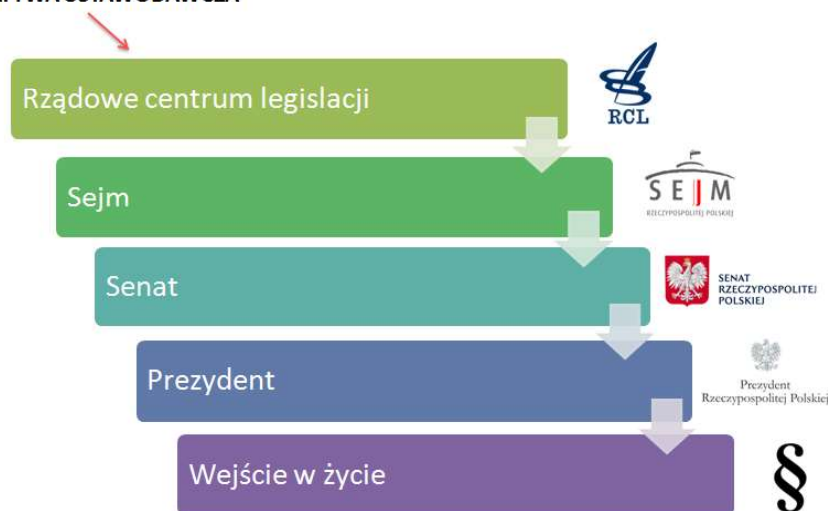
Więcej na  <http://rds.gov.pl>

Przed przedłożeniem ostatecznej wersji projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów jest on jeszcze oceniany i sprawdzany przez odpowiedni Komitet Rady Ministrów. Następnie jest przedstawiany na posiedzeniu Rady Ministrów, która decyduje o dalszym jego losie, czyli o przekazaniu do rozpatrzenia przez Sejm lub jego odrzuceniu.

Przebieg procesu legislacyjnego od początku aż do przekazania do Sejmu można śledzić na stronach RCL, czyli Rządowego Centrum Legislacji.

Wszystkie etapy, które następnie projekt musi przejść, są przedstawione na rysunku poniżej i zostały szerzej opisane w kolejnych podrozdziałach. W załączniku nr 2 do poradnika znajduje się szczegółowy schemat opisujący proces legislacyjny w Polsce.

INICJATYWA USTAWODAWCZA



1.2.1 Rządowe Centrum Legislacji (RCL)

Rządowe Centrum Legislacji publikuje na swojej stronie nowo utworzone, przyjęte oraz archiwalne projekty ustaw i rozporządzeń. Za pośrednictwem strony internetowej www.legislacja.rcl.gov.pl można monitorować każdy z etapów legislacyjnych od momentu ogłoszenia projektu do skierowania projektu do prac w Sejmie (rozporządzenia nie podlegają pracom w Parlamencie). Głównym zadaniem Rządowego Centrum Legislacji jest zapewnienie należytej koordynacji działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej, opracowywanie rządowych projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych pod względem legislacyjnym, analizowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, redagowanie Dziennika Ustaw oraz Monitora Polskiego.

1.2.2 Rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm odbywa się w trzech czytaniach.

I czytanie	Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu lub komisji sejmowej obejmuje: uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Podczas pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu projekt może zostać odrzucony lub zostać skierowany do komisji sejmowej, która przygotowuje sprawozdanie określające jej stanowisko w odniesieniu do projektu.
II czytanie	Następnie odbywa się drugie czytanie na posiedzeniu Sejmu, które obejmuje przedstawienie sprawozdania komisji na temat projektu ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. W przypadku zgłoszenia nowych poprawek projekt ponownie trafia do odpowiedniej komisji i przygotowywane jest dodatkowe sprawozdanie.
III czytanie	Następnie Sejm uchwała projekt ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podczas trzeciego czytania. W przypadku jej uchwalenia Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst ustawy uchwalonej przez Sejm. Tekst ustawy dostarcza się także posłom.

1.2.3 Senat

Po przekazaniu uchwalonego przez Sejm projektu ustawy Marszałek Senatu kieruje go do właściwych przedmiotowo komisji senackich. Następnie przygotowują one swoje stanowiska w danej sprawie w formie sprawozdania dla Komisji. Po tych działaniach Senat może przyjąć ustawę bez poprawek, wprowadzić do ustawy poprawki albo odrzucić ustawę.

Uchwałę Senat podejmuje w ciągu 30 dni od dnia przekazania projektu ustawy przez Sejm. Jeżeli Senat nie podejmie decyzji w tym terminie, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

Kolejnym krokiem jest przekazanie uchwalonej ustawy do Prezydenta. W przypadku odrzucenia ustawy przez Senat lub wprowadzenia poprawek projekt ustawy trafia z powrotem do Sejmu. Odpowiednie przedmiotowo komisje sejmowe znów analizują projekt ustawy i sporządzają sprawozdanie, które trafia na posiedzenie Sejmu, na którym zapada ostateczna decyzja, czy poprawki Senatu zostają przyjęte czy odrzucone.

1.2.4 Prezydent

Po uchwaleniu ustawy przez Sejm oraz Senat ustawę przekazuje się do Prezydenta RP. W przypadku braku zastrzeżeń i wątpliwości Prezydent podpisuje treść ustawy oraz zleca jej publikację w "Dzienniku Ustaw". Po 14 dniach ustawa wchodzi w życie, chyba że określony jest inny termin.

Natomiast w przypadku wątpliwości Prezydent w ciągu 21 dni może przekazać ustawę do Sejmu z umotywowanym wnioskiem w celu ponownego rozpatrzenia (prawo weta) lub zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o sprawdzenie zgodności z Konstytucją. W zależności od decyzji Prezydenta może nastąpić ogłoszenie ustawy, powrót ustawy do Sejmu w celu ponownego rozpatrzenia przez komisje sejmowe bądź wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Prawo weta

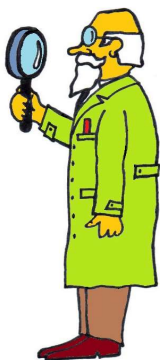
Sprawdzenie
zgodności
z konstytucją

1.2.5 Publikacja

Opublikowanie aktów prawnych na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. (Dz.U. 2017 poz. 1523), powinno nastąpić po 14 dniach dla aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Ustawy oraz rozporządzenia są ogłaszane w postaci elektronicznej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

The image shows the top portion of the official website of the Dziennik Ustaw (Journal of Laws) of the Republic of Poland. On the left is the Polish coat of arms (Białego Orła Białego). To its right, the title "DZIENNIK USTAW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ" is displayed in large, bold, black serif font. Below the title is a horizontal navigation bar with links: "Dziennik Ustaw", "Monitor Polski", "Wyszukiwanie", "Lista certyfikatów", "Kontakt", "Pomoc", "Dzienniki Urzędowe", and "Rządowe Centrum Legislacji". Below the navigation bar is a search bar with the text "TU JESTEŚ: Strona główna" and input fields for "rok", "poz.", and "Przejdź", followed by "Szukaj po tytule" and "Szukaj". Below the search bar is a paragraph of text explaining the legal basis for the publication of laws and regulations. At the bottom, there is a dropdown menu with the text "Wykaz aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej" and a downward arrow icon.

Rozdział 2. Jakie są podstawy prawne opiniowania projektów aktów prawnych przez partnerów społecznych?



Partnerzy społeczni posiadają szerokie i unikalne uprawnienia związane z opiniowaniem projektów aktów prawnych, ale także innych dokumentów wpływających na kształt polityk publicznych. Wyróżnić można dwa podstawowe mechanizmy opiniowania - wynikające z ustaw: art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. 1991 nr 55 poz. 234) i art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. 1991 nr 55 poz. 235) oraz wynikające z art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. 2015 poz. 1240).

Poniżej zostaną omówione podstawowe procedury związane z opiniowaniem projektów aktów prawnych. Rozdział uzupełniono o krótkie podsumowanie procedur opiniowania i konsultacji wynikających z innych regulacji - Regulaminu prac Rady Ministrów, Regulaminu Sejmu i Regulaminu Senatu. Już w tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że regulaminy nie stanowią podstawy do prowadzenia konsultacji z partnerami społecznymi, ponieważ to określają wspomniane już ustawy. Regulaminy określają jedynie sposób, w jaki poszczególne podmioty inicjują proces konsultacji, ale powinny przy tym odwoływać się do regulacji rangi ustawowej.

2.1. Ustawy: o związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców

Oba akty prawne przyznają prawo do udziału w konsultacjach społecznych organizacjom reprezentatywnym - a więc tym, które spełniają kryteria opisane w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego. Przymiot reprezentatywności pozwala uznać, że organizacje związkowe przedstawiają stanowisko nie tylko w swoim imieniu, ale także wszystkich osób wykonujących pracę zarobkową. Podobnie w przypadku organizacji pracodawców: reprezentatywność pozwala na stwierdzenie, że organizacje te zabierają głos w imieniu wszystkich pracodawców.

Uprawnienie wynikające z ustaw pozwala na opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami odpowiednio związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. W praktyce oznacza to, że do tych organizacji nie powinny trafiać wszystkie możliwe projekty, ale jedynie te, które leżą w zakresie ich działania.

Ustawy określają, jakie podmioty powinny kierować projekty aktów prawnych do organizacji partnerów społecznych. Są do tego zobowiązane organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Ustawa stanowi, że projekty te powinny być kierowane do odpowiednich władz statutowych poszczególnych organizacji (w przypadku NSZZ "Solidarność" jest to Komisja Krajowa) wraz z określeniem terminu na przedstawienie opinii. Termin ten nie powinien być krótszy niż 30 dni. Ze względu na ważny interes publiczny może on

być skrócony do 21 dni, z tym że wymaga to szczególnego uzasadnienia. Nieprzedstawienie opinii przez organizacje w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

Zgodnie z treścią ustaw, gdy poszczególne organizacje przedstawią opinie, a organ prowadzący prace nad danym projektem ich nie podzieli i odrzuci proponowane zmiany w całości lub w części - to zobowiązany jest poinformować o tym na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek lub organizacja pracodawców może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego. W ustawie zagwarantowano dodatkowo prawo do publicznego wyrażania opinii na temat założeń lub projektów w środkach masowego przekazu, w tym także w radiu i telewizji.

Reprezentatywne organizacje związkowe oraz organizacje pracodawców posiadają również uprawnienie do opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów oraz projektów aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie zadań objętych zadaniami odpowiednio związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Jest to niezwykle ważne - zważywszy, że prawo europejskie istotnie wpływa na prawo krajowe.

Podobnie jak w przypadku dokumentów krajowych, tak i w tym wypadku, organy władzy i administracji państwowej kierują dokumenty konsultacyjne Unii Europejskiej oraz projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych organizacji, określając termin przedstawienia opinii. Tym, co wyraźnie różni ten tryb konsultacji od konsultacji dotyczących krajowych regulacji - jest brak wyraźnego określenia ram czasowych konsultacji (wskazane wcześniej 30 dni lub wyjątkowo 21 dni). W związku z tym dość często zdarza się, że konsultacje odbywają się w bardzo krótkim czasie, co utrudnia rzetelną analizę dokumentów europejskich.

Termin 30 dni może być skrócony max do 21 dni

Uzasadnienie odmiennego stanowiska projektodawcy

2.2 Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego

Ustawa o Radzie, niezależnie od powyższych ustaw, gwarantuje stronie społecznej RDS (a więc tym samym organizacjom, które posiadają prawo do udziału w konsultacjach społecznych w oparciu o ustawy: o związkach zawodowych oraz o organizacjach pracodawców) prawo do udziału w procesie opiniowania projektów aktów prawnych. Zgodnie z art. 2 ustawy o Radzie do właściwości jej oraz jej stron należy m.in. opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych. Ustawa przyznaje również prawo do opiniowania przez partnerów społecznych Wieloletniego Planu Finansowego Państwa,

projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów przygotowywanych przez Radę Ministrów oraz jej członków.

Uchwała RDS

Realizację tego uprawnienia stanowi art. 5 ustawy, gdzie określono zasady, na jakich strona społeczna Rady jest włączana w proces konsultacji społecznych. Zgodnie z tym przepisem poszczególne projekty są kierowane do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady. Termin do wyrażenia opinii nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu; jednakże, ze względu na ważny interes publiczny, termin ten może zostać skrócony do 21 dni. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa do jej wyrażenia. Wyrażenie opinii wymaga przyjęcia uchwały. Jeśli Rada Ministrów nie uwzględni opinii partnerów społecznych lub dokona istotnych zmian w projekcie w stosunku do opiniowanego projektu przedstawia swoje stanowisko w treści uzasadnienia projektu przedłożonego Sejmowi. Stanowisko musi zostać przekazane także Radzie.

Uchwała strony pracowników i pracodawców

Wyraźnego podkreślenia wymaga fakt, iż obowiązek ten spoczywa tylko i wyłącznie na Radzie Ministrów (inne organy są z tego obowiązku zwolnione, co odróżnia ten tryb od tego, który został zawarty w ustawach o związkach zawodowych oraz o organizacjach pracodawców). Niemniej w praktyce prac Rady dość często zdarza się, że nie tylko projekty rządowe trafiają do Rady, ale również projekty przygotowywane przez inne podmioty posiadające inicjatywę legislacyjną. Najczęściej dotyczy to projektów poselskich przekazywanych Radzie przez Kancelarię Sejmu RP. W tym przypadku przedstawione powyżej szczegółowe procedury nie są stosowane.

Szczegółowy tryb postępowania z założeniami projektów ustaw oraz projektami aktów prawnych na forum Rady określa uchwała nr 4 z dnia 18 lutego 2016 r. strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego w sprawie opiniowania przygotowywanych przez Radę Ministrów oraz jej członków projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych¹.

2.3 Inne regulacje kształtujące proces opiniowania

Jak zapowiedziano we wstępie do niniejszego rozdziału - uzupełnieniem regulacji o randze ustawowej są przepisy zawarte w Regulaminach: prac Rady Ministrów, Sejmu oraz Senatu. Nie stanowią one samodzielnej podstawy do prowadzenia procesu opiniowania, ale ułatwiają one odpowiednim organom właściwą organizację tego procesu.

¹ Uchwała dostępna na stronach internetowych RDS

2.3.1 Regulamin prac Rady Ministrów

Regulamin określa, że postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje m.in. opiniowanie projektu. Etap ten następuje po wpisaniu danego projektu do właściwego wykazu prac rządowych. Projekt jest przekazywany do zaopiniowania partnerom społecznym w sytuacji, gdy dotyczy problematyki objętej zakresem działania partnerów społecznych lub Rady Dialogu Społecznego. Dalszy tryb działania powinien spełniać wszystkie wymogi opisane w ustawach, które zostały przedstawione powyżej.

Co istotne: procedura rządowa zakłada, że cały proces nie musi się zakończyć na odniesieniu się do uwag organizacji i instytucji. Organ, który zainicjował proces uzgodnień lub opiniowania, może zorganizować konferencję uzgodnieniową. Dzieje się tak, gdy do projektu zgłoszono wiele uwag i może to ułatwić uzgodnienie treści projektu. Do udziału w konferencji uzgodnieniowej powinni zostać zaproszeni przedstawiciele wszystkich podmiotów, które zgłosiły swoje uwagi.

**Konferencja
uzgodnieniowa**

Projekt po wprowadzeniu do niego istotnych zmian, powinien zostać jeszcze raz przekazany do zaopiniowania tym organizacjom, które zgłaszały uwagi. Ponadto przewiduje się opracowanie zestawienia zgłoszonych, ale nieuwzględnionych uwag. Zwieńczeniem całego procesu opiniowania jest raport z konsultacji, który zawiera podsumowanie wszystkich prac.

Regulamin prac Rady Ministrów zawiera także inne tryby procedowania; jednak, ze względu na charakter opracowania i jego rozmiar, nie zostaną one omówione.

2.3.2 Inicjatywa Sejmu i Senatu

Proces konsultacji może także zostać zainicjowany przez Sejm RP. Dzieje się tak w sytuacji, gdy projekt aktu prawnego został przedstawiony przez komisję sejmową lub grupę posłów i nie był przedmiotem konsultacji. W tej sytuacji Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach - a więc powinno to się odbywać z poszanowaniem zasad wyrażonych w ustawach, które są przedmiotem analizy w pierwszej części niniejszego rozdziału.

Znacznie rzadziej są organizowane konsultacje senackie. Wynika to z roli, jaką w systemie stanowienia prawa odgrywa Senat. Regulamin Senatu stanowi, że - w przypadku inicjatyw ustawodawczych Senatu - Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie ustawy do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej. Projekt ustawy poddaje się konsultacjom społecznym z wykorzystaniem senackiej strony internetowej. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej wyznacza termin przedstawienia opinii oraz uwag umożliwiający ich uwzględnienie w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy.

Dla uzupełnienia warto wskazać, że inicjatywę ustawodawczą posiadają również Prezydent RP oraz grupa 100 tys. obywateli. Należy zaznaczyć, że nie są oni zobowiązani do przeprowadzenia procesu konsultacji. Projekt aktu prawnego składany jest do Marszałka Sejmu i on, zgodnie z opisaną wyżej procedurą sejmową, decyduje o skierowaniu projektu do konsultacji z właściwymi podmiotami.

Rozdział 3. Jakie działania podejmujemy, aby wpłynąć na proces legislacyjny?

W jaki sposób wpływamy na rządowy proces legislacyjny?



3.1 Opiniowanie krajowych projektów aktów prawnych



Na różnych etapach procesu legislacyjnego może dojść do zmiany projektu. Z tego względu ciągły proces monitorowania prawa jest tak ważny - nie możemy pominąć istotnych zmian.

W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego.

Celem jest dobre prawo

Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” powinni być obecni na każdym etapie procesu legislacyjnego - od inicjowania zmian i tworzenia założeń do ustaw do momentu podpisania ustawy przez Prezydenta. Uczestniczymy w spotkaniach dwu- (strona rządowa i związki zawodowe) i trójstronnych (dodatkowo strona pracodawców) oraz komisjach sejmowych i senackich. Wiele wątpliwości jest omawianych na posiedzeniach zespołów problemowych Rady Dialogu Społecznego. Partnerzy społeczni starają się ustalić wspólne stanowiska w poszczególnych kwestiach; jeśli jest to możliwe strona pracodawców wspólnie ze stroną pracowników - bądź przynajmniej wspólne stanowisko samej strony związków lub pracodawców. Podjęcie wspólnej decyzji wymaga szeregu konsultacji i ustaleń pomiędzy partnerami; lecz zawsze warto podejmować ten wysiłek, aby tworzyć dobre prawo.

Na każdym etapie tego procesu eksperci NSZZ „Solidarność” korzystają z bogatego doświadczenia członków związku, którzy chcą się zaangażować w tworzenie dobrych regulacji prawnych. W przypadku poważnych wątpliwości NSZZ „Solidarność” zwraca się również do Prezydenta RP z wnioskami o ponowne zbadanie proponowanych regulacji bądź wręcz zawetowanie projektu ustawy.

Jednakże na tym nie kończymy swojej pracy. NSZZ „Solidarność” czuwa również nad przestrzeganiem obecnie obowiązujących uregulowań i stara się wskazywać dobre i złe praktyki. Tutaj znakomitym przykładem działań jest akcja udzielania „żółtych kartek zamówień publicznych”, którą NSZZ „Solidarność” prowadziła razem z partnerami. W ramach tej akcji wysyłaliśmy pisma („żółte kartki”) do zamawiających, którzy w przetargach wybierali oferty nie pozwalające na uzyskanie przez pracowników wynagrodzenia minimalnego.

Specyficznym aktem prawnym są założenia budżetowe oraz budżet państwa, których procedura opiniowania jest dokładnie opisana w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego.

3.2 Opiniowanie europejskich projektów aktów prawnych

Zgodnie z art. 19 (1) ustawy o związkach zawodowych organizacja związkowa reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego ma prawo opiniowania dokumentów konsultacyjnych UE - w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów oraz projektów aktów prawnych UE w zakresie spraw objętych zadaniami związków zawodowych.

Zieloną księgą określamy dokumenty konsultacyjne wydawane przez Komisję Europejską, obejmujące dziedzinę jej funkcjonowania, zarówno co do stanu obecnego, jak i *pro futuro*. Zielone księgi są z reguły opracowywane przez Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej lub inicjowane przez jednego z komisarzy. Ich celem jest zainicjowanie dyskusji na dany temat. Zielone księgi to dokumenty publikowane przez Komisję Europejską w celu stymulowania dyskusji na określone tematy na poziomie europejskim. Na przestrzeni czasu konsultacje zapo-

czątkowane wydaniem zielonej księgi przechodzą w fazę białej księgi, która z istoty stanowi podsumowanie procesu konsultacji i zawiera z reguły propozycje działań w danej dziedzinie oraz prezentuje deklarowaną politykę i zamierzenia legislacyjne Komisji Europejskiej.

Polski ustawodawca nie określił minimalnego okresu, który przysługuje związkom zawodowym uczestniczącym w tym procesie. Jest to o tyle niezrozumiałe, że brak takiej regulacji może w praktyce powodować sprowadzanie procesu konsultacyjnego do procesu raczej formalnego, o znikomym znaczeniu merytorycznym. Wystarczy bowiem, że upoważniony podmiot wskaże termin kilku dni na akt o większej objętości, aby uniemożliwić związkom zawodowym zajęcie merytorycznego stanowiska. Stronie związkowej nie udało się tego niedociągnięcia obecnej ustawy o z.z. zmienić w jej ostatniej nowelizacji, pomimo artykułowania oczekiwań wprowadzenia terminu do art. 19 (1) ustawy o z.z.

Obecnie wszystkie związki zawodowe reprezentatywne w rozumieniu RDS są równocześnie członkami Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych. Czyli obok NSZZ Solidarność jest to OPZZ i Forum Związków Zawodowych. W wielu wypadkach NSZZ „Solidarność” bierze udział w przygotowaniu stanowisk EKZZ w odniesieniu do poszczególnych dokumentów unijnych. Czasami bierzemy udział w działaniach mających za zadanie określone ukształtowanie prawa unijnego (przykładowo udział Sekcji Transportu Drogowego NSZZ „Solidarność” w pikietach i manifestacjach przeprowadzanych przez ETF podczas prac nad tzw Pakietem Mobilności). Jakkolwiek działania w ramach EKZZ i europejskich federacji branżowych są pomocne w przygotowaniu odpowiedzi na zapytania konsultacyjne strony rządowej - nie usprawiedliwia to jednak braku wskazania minimalnych terminów w ustawie. Praktyka pokazuje, że terminy te są zazwyczaj krótsze niż jednotygodniowe.

Największe wyzwanie związane z procesem opiniowania projektów unijnych aktów prawnych sprowadza się do stałego i efektywnego monitorowania prac w komitetach roboczych EKZZ. Komitety te wypracowują stanowiska EKZZ w zakresie unijnych działań dotyczących prawa pracy, polityki społecznej czy ubezpieczeń społecznych. Trzeba pamiętać, że nie w każdym z nich „Solidarność” posiada swojego przedstawiciela (w Komitecie może zasiadać osoba z OPZZ lub Forum Związków Zawodowych), więc niezbędny jest dobry przepływ informacji pomiędzy członkami zespołów, analiza stanowisk rządu RP zaprezentowanych w fazie działań przygotowawczych i podczas głosowania w Radzie.

Niestety, w wielu wypadkach stanowisko rządu (wyrażające się w głosowaniu w COREPER² i Radzie) nie jest udostępniane. Nawet po głosowaniach informacje o poszczególnych stanowiskach są podawane w sposób mało przejrzysty.

² COREPER – organ, który składa się ze stałych przedstawicieli krajów członkowskich Unii Europejskiej przy Radzie w Brukseli w randze ambasadorów oraz ich zastępców. Jest odpowiedzialna za przygotowywanie prac wszystkich posiedzeń Rady i wykonywanie powierzonych przez nią zadań

Wyzwaniem stojącym przed „Solidarnością” jest stała analiza, czy stanowiska przekazane do Rządu w jakikolwiek sposób wpływają na stanowiska rządu podczas powyższych głosowań. W ostatnim okresie pojawiły się wyraźne rozbieżności pomiędzy stanowiskiem związku a stanowiskiem rządowym: dotyczyły one przykładowo zmian w dyrektywie o pracownikach delegowanych, a także dyrektywie dotyczącej godzenia życia osobistego z zawodowym.

Zauważamy słabość dialogu pomiędzy rządem a stroną związkową w zakresie aktów prawa unijnego w procesie ich tworzenia; przykładowo nie było żadnych spotkań dotyczących stanowiska polskiego rządu w odniesieniu do zmian (niezakończonych w chwili obecnej) w zasadach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Zauważamy słabość dialogu w zakresie aktów prawa unijnego

Rozdział 4. Jak działa system monitorowania procesu legislacyjnego w NSZZ „Solidarność”?



System monitorowania procesu legislacyjnego NSZZ „Solidarność” pozwala na ciągłe obserwowanie procesu legislacyjnego w Polsce. Zmiany, jakie zachodzą w prawie, są dynamiczne, co potwierdza firma GrantThornton w swoim raporcie „Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce”. Z zawartych w nim informacji wynika, że w 2018 roku chęć przeczytania wszystkich nowych aktów prawnych wymagała poświęcenia każdego dnia 1 godziny i 57 minut. Uchwalenie ustawy trwało średnio 99 dni, względem roku poprzedniego wartość ta zmniejszyła się o 7 dni. Tempo prac parlamentarnych jest coraz szybsze, projektowanych jest o wiele więcej aktów prawnych niż w latach 90.

Zorganizowany system monitorowania procesu legislacyjnego pozwala zarówno pracownikom, jak i członkom, NSZZ „Solidarność” być na bieżąco ze zmianami legislacyjnymi, na które należy reagować w szybkim tempie. System monitorowania procesu legislacyjnego w NSZZ „Solidarność” składa się z narzędzi, procesów oraz działań. Tak jak zostało pokazane to na poniższym rysunku.

Przeczytanie wszystkich nowych aktów prawnych z 2018 r. wymagałoby poświęcenia każdego dnia 1 godziny i 57 minut przez cały rok



Używane narzędzia pozwalają na ciągłe śledzenie zmian w prawie. Wewnętrzne narzędzia, użytkowane przez pracowników Biura Ekspertycznego, Dialogu i Polityki Społecznej :

1. Program kancelaryjny "Spektrum" zawiera wszystkie dokumenty dostarczone do Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność" (w tym pisma przewodnie z prośbą o opinie projektów aktów prawnych) i nadaje im odpowiedni numer kancelaryjny, co odpowiednio porządkuje dokumenty.
2. Kalendarz internetowy jest miejscem zapisywania wszystkich ważnych dat spotkań (w tym: zespołów problemowych Rady Dialogu Społecznego czy odbywających się komisji sejmowych) oraz ostatecznych terminów na wystawianie opinii przez Związek.
3. W ramach realizacji projektu europejskiego "Prowadzenie przez NSZZ "Solidarność" działań w zakresie monitorowania prawa gospodarczego i prawa pracy" w latach 2017-2019 zostało utworzone nowe narzędzie analityczne w programie Excel, które jest wykorzystywane do

Spektrum

Kalendarz

Analityka

śledzenia zmian legislacyjnych projektów aktów prawnych przez wyznaczonych przez kierownika Biura pracowników, którzy stają się osobami prowadzącymi oraz odpowiedzialnymi za ostateczny wygląd opinii. Posiadają oni własne panele prywatne, w których za pomocą formularza zapisują informacje dotyczące prowadzonego projektu - takie jak: numer kancelaryjny, tytuł projektu, hiperłącze do projektu aktu prawnego, przestrzeżenie art. 19 ustawy o związkach zawodowych, datę dostarczenia oraz utworzenia projektu czy aktualny etap legislacyjny. W ramach prowadzenia danego projektu aktu prawnego wprowadzają oni również zmiany wynikające z procesu legislacyjnego. Następnie dane z wszystkich paneli prywatnych są automatycznie zbierane w panelu głównym, który pozwala na tworzenie statystyk zbiorczych ze wszystkich dostarczonych do Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” projektów aktów prawnych.

Narzędzia zewnętrzne są wykorzystywane nie tylko przez pracowników Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, ale przede wszystkim przez członków Związku oraz interesariuszy. Ich ważne znaczenie dla użytkowników jest przyczyną opisanie ich w szerszym kontekście w oddzielnych podrozdziałach. Opisane powyżej narzędzia mają istotne znaczenie dla działań podejmowanych przez NSZZ „Solidarność” w ramach podstawowej działalności Związku, jakim jest ochrona praw pracowniczych. Opiniowanie proponowanych przez rząd projektów aktów prawnych, jak i ciągły monitoring zmian w legislacji, pozwalają na funkcjonowanie Związku na wysokim poziomie odpowiadając na potrzeby pracowników. Poprzez dostępne narzędzia i ciągle wykonywane procesy przez NSZZ „Solidarność” mamy możliwość osiągnięcia zaplanowanych działań legislacyjnych.

4.1 Pilotaż systemu monitorowania

NSZZ „Solidarność” przed przystąpieniem do projektu europejskiego prowadził monitoring zmian prawa gospodarczego i prawa pracy na poziomie krajowym. Monitoring stosowany wcześniej przez Związek pozwalał śledzić zmiany prawne. Jednak nie umożliwił skutecznego włączenia do procesu struktur regionalnych i branżowych Związku, ani nie pozwalał prowadzić prac analitycznych w oparciu o dostępne dane - co znacząco obniżało jakość prowadzonego monitoringu. Zaplanowane działania w projekcie skupiły się na poprawie dotychczas stosowanych narzędzi oraz na uzupełnieniu ich o dodatkowy element, jakim jest narzędzie analityczne oparte na programie Excel. Dlatego zaplanowano następujący mechanizm udoskonalenia systemu monitorowania zmian prawa w NSZZ „Solidarność”:

- powołanie Zespołu Merytorycznego ds. systemu monitorowania zmian prawa w NSZZ „Solidarność”, który określałby szczegółowe potrzeby i wymagania systemu monitoringu,
- wprowadzenie zmian w istniejących narzędziach,
- zbudowanie narzędzia analitycznego,
- przeprowadzenie pilotażu systemu monitorowania.

Istniejący przed wdrożeniem projektu system monitorowania prawa składał się z Newslettera, Kalendarza internetowego oraz zakładki internetowej „Projekty aktów prawnych”. W ramach realizacji projektu istniejące elementy systemu poddano usprawnieniu oraz zostało stworzone nowe narzędzie analityczne w programie Excel pozwalające na tworzenie statystyk zbiorczych.

Pilotaż systemu monitorowania rozpoczął się w czerwcu 2018 r. i zakończył w maju 2019 r. W czasie pilotażu odbywały się spotkania Zespołu Merytorycznego, podczas których:

- analizowano stan obecny,
- analizowano efekty wprowadzanych zmian,
- omawiano zmiany w narzędziach służących do monitorowania procesu legislacyjnego,
- omawiano korzystanie z narzędzia analitycznego.

W pilotażu systemu monitorowania uczestniczyło 15 przedstawicieli struktur regionalnych i branżowych NSZZ „Solidarność” odpowiedzialnych w tych strukturach za monitorowanie zmian prawa gospodarczego i prawa pracy, którzy podnieśli swoje kompetencje poprzez uczestnictwo w zorganizowanym seminarium nt. systemu monitoringu, monitorowania prawa w Polsce i Unii Europejskiej oraz czytania projektów aktów prawnych.

W pilotażu systemu monitorowania również uczestniczyli pracownicy Biura Eksperckiego, Dialogu i Polityki Społecznej oraz 10 struktur NSZZ „Solidarność”.

Pilotaż systemu monitorowania procesu legislacyjnego prawa gospodarczego oraz prawa pracy został oparty o pełne cykle monitorowania dwóch projektów aktów prawnych wybranych przez Zespół Merytoryczny z wykorzystaniem stron internetowych: Rządowego Centrum Legislacji, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Sejmu i Senatu RP, Prezydenta RP, poszczególnych Ministerstw, Rady Dialogu Społecznego (informacje z prac Zespołów).

Pierwszym projektem aktu prawnego była ustawa budżetowa na rok 2019, która stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Drugim wybranym przez Zespół Merytoryczny projektem aktu prawnego była ustawa o rynku pracy, jednak niespodziewanie jej proces legislacyjny został wstrzymany. W związku z tym, że 8 marca 2019 r. na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego pojawił się projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - który stanowi fragment wcześniejszej całościowej regulacji prawnej, wynikający z realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r. sygn. akt K 53/16 (Dz. U. poz. 1149) - Zespół Merytoryczny zdecydował się wybrać ww. projekt.

Po przeprowadzeniu pilotażu systemu monitorowania prawa od czerwca 2018 r. do maja 2019 r. w ramach projektu pt. „Prowadzenie przez NSZZ „Solidarność” działań w zakresie monitorowania prawa gospodarczego i prawa pracy” realizowanego przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”- Zespół Merytoryczny sformułował wnioski, że należałoby:

1. Przeprowadzić badanie ankietowe wśród członków Związku. Rozesłany kwestionariusz oraz analiza uzyskanych odpowiedzi pozwoliłyby wyjaśnić przyczyny niewystarczającego zaangażowania w proces opiniowania i monitorowania zmian prawa ze strony struktur Związku.
2. Wysłać Newsletter zmian prawnych w formie elektronicznej do struktur branżowych i regionalnych Związku.
3. Zmienić stronę internetową w celu zwiększenia przejrzystości i łatwiejszego dostępu do narzędzi monitorowania projektów aktów prawnych (zakładki „Projekty aktów prawnych” oraz Newslettera) poprzez umieszczenie bezpośrednich odnośników (banerów).
4. Zbadać możliwości wykorzystania odpowiednich komunikatorów.

4.2 Proces opiniowania projektu aktu prawnego w NSZZ „Solidarność”

Po otrzymaniu projektu aktu prawnego drogą elektroniczną lub drogą pisemną, na podstawie art. 19 ustawy o związkach zawodowych lub ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, nadawany jest numer Spektrum, następnie projekt umieszczany jest w prowadzonym w Biurze KK kalendarzu internetowym. Następnie, po zadekretowaniu przez Kierownika Biura i wskazaniu osoby odpowiedzialnej za przygotowanie projektu opinii, projekt jest umieszczany na stronie www.solidarnosc.org.pl (w zakładce „Projekty aktów prawnych”). Zgodnie z dekretem Kierownika Biura i osoby prowadzącej dany projekt jest rozsyłany do struktur branżowych i regionalnych Związku, prawników związkowych ze struktur regionalnych i branżowych Związku oraz ekspertów Biura Eksperskiego, Dialogu i Polityki Społecznej - ze wskazaniem terminu na przygotowanie opinii i przesłanie jej do osoby prowadzącej dany projekt aktu prawnego. Przesyłana opinia powinna zawierać takie informacje, jak: odbiorca, nazwa struktury opiniującej projekt, miejscowość i data wystawienia opinii, nazwa projektu ustawy, podpis osoby wystawiającej opinię.

Po otrzymaniu opinii częściowych od struktur Związku, osoba prowadząca przygotowuje na ich podstawie projekt opinii, który jest konsultowany z kierownikiem Biura Eksperskiego, Dialogu i Polityki Społecznej oraz z członkiem Prezydium Komisji Krajowej ds. Dialogu Społecznego i Negocjacji. Projekt decyzji Prezydium ws. opinii do projektu aktu prawnego jest przekazywany do Prezydium Komisji Krajowej, po jej przyjęciu opinia jest wysyłana do odpowiedniego Ministerstwa. W przypadku, kiedy nie odbywa się posiedzenie Prezydium Komisji Krajowej, opinia wystawiana jest z upoważnienia Prezydium Komisji Krajowej.

Decyzja zostaje dołączana do projektu aktu prawnego na stronie Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w zakładce archiwum projektów aktów prawnych (<http://www.solidarnosc.org.pl/video-lists/archiwum-projektow-aktow-prawnych>). W czasie procesu opiniowania projektu aktu prawnego i po jego zakończeniu używane jest narzędzie (Newsletter) do stałego monitorowania procesu legislacyjnego aktów prawnych na poszczególnych etapach (zaczynając od prac na poziomie rządowym, kończąc na dacie wejścia w życie danego aktu prawnego) w zakresie prawa gospodarczego oraz prawa pracy. W 2018 roku powstało 46 newsletterów, które zostały podzielone na dwa okresy (styczeń–czerwiec oraz lipiec– grudzień) w celu lepszego wyświetlenia na stronie internetowej.

Tworzeniem cotygodniowej informacji dotyczącej procesu legislacyjnego w Polsce w obszarze prawa gospodarczego i prawa pracy zajmuje się Zespół Monitoringu i Dialogu Społecznego Biura Eksperskiego, Dialogu i Polityki Społecznej. Po lub w czasie opiniowania projektu aktu prawnego korzysta on ze stron Rady Dialogu Społecznego w celu pozyskania informacji na temat planowanych posiedzeń Zespołów problemowych RDS lub Rady Dialogu Społecznego. Monitoring procesu legislacyjnego pozwala na aktywne uczestniczenie w posiedzeniach Komisji Sejmowych oraz Senackich zarówno ekspertów Komisji Krajowej, jak też przedstawicieli struktur Związku oraz pozyskanie informacji o podpisaniu ustawy przez Prezydenta RP.

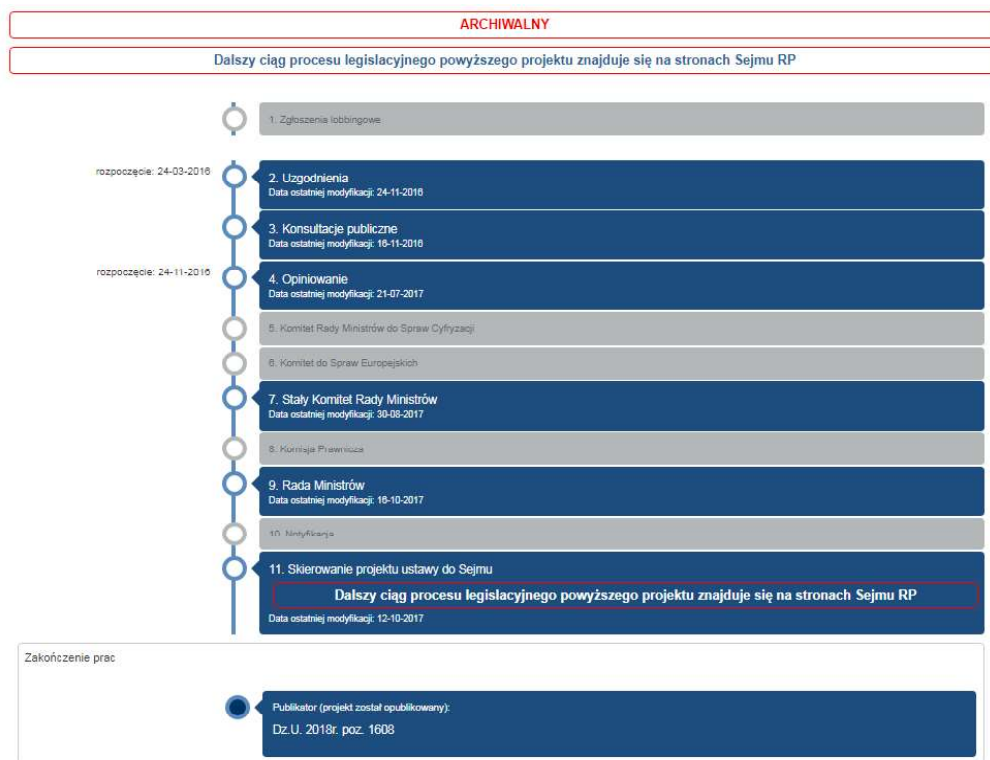
4.3 Newsletter zmian prawnych w Polsce

Newsletter zmian prawnych Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” to narzędzie zewnętrzne, które zawiera informacje dotyczące procesu legislacyjnego w Polsce w obszarze prawa gospodarczego i prawa pracy. W newsletterze znajduje się przegląd prac legislacyjnych na poszczególnych etapach - zaczynając od prac na poziomie rządowym, a kończąc na informacjach dotyczących wejścia danego aktu prawnego w życie. Newsletter jest co tydzień publikowany na stronie Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, tworzy go Zespół Monitoringu i Dialogu Społecznego, Biura Ekspertkiego, Dialogu i Polityki Społecznej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Poniższy zrzut ekranu pokazuje, jak w łatwy sposób można znaleźć go na stronie internetowej.



Newsletter zmian prawnych zawiera między innymi informację na temat projektów aktów prawnych, które dopiero co pojawiły się w Rządowym Centrum Legislacji. Za pośrednictwem strony internetowej www.legislacja.rcl.gov.pl można śledzić każdy etap procesu legislacyjnego projektowanej ustawy oraz rozporządzenia. Najbardziej istotne dla związków zawodowych jest opiniowanie, gdyż pozwala ono na przedstawienie swojego stanowiska oraz ewentualnych propozycji zmian w projektowanej regulacji prawnej. To szczególne prawo, które powinno być aktywnie wykorzystywane przez członków związków zawodowych. Poniżej został przedstawiony proces legislacyjny ustawy o związkach zawodowych - monitorowany za pośrednictwem harmonogramu dostępnego na stronie Rządowego Centrum Legislacji.

Więcej [załącznik nr 3](#)



Kolejne etapy procesu legislacyjnego można obserwować za pośrednictwem witryn sejmowych, senackich oraz Prezydenta RP. Monitorowany jest zarówno proces kierowania projektu ustawy do pierwszego czytania, jego rozpatrywanie na komisjach, uchwalanie na posiedzeniach sejmowych i senackich za pośrednictwem nadawanego numeru druku, jak i podpisywanie ustawy przez Prezydenta RP oraz jej wejście w życie. Newsletter zmian prawnych pozwala na zawarcie tych wszystkich informacji w jednym miejscu, koncentrując się na etapach procesu legislacyjnego najważniejszych dla Związku projektów ustaw i rozporządzeń. Zawarte w nim hiperłącza pozwalają na szybkie przejście do witryn rządowych. W ten sposób użytkownik może sam śledzić zmiany, w szczególności gdy zachodzą one w bardzo szybkim tempie - i informacja cotygodniowa może okazać się niewystarczająca.

W ramach prowadzonego projektu europejskiego NSZZ "Solidarność" uporządkował Newsletter zmian prawnych poprzez nadanie mu nowej szaty graficznej. Przed realizacją projektu czas wyszukiwania informacji w newsletterze był dłuższy, a sam newsletter trafiał jedynie do pracowników Biura Ekspertycznego, Dialogu i Polityki Społecznej. Obecnie jest on dostępny dla wszystkich na stronie internetowej Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność" -

 www.solidarnosc.org.pl/video-lists/newsletter

W razie problemu ze znalezieniem projektu aktu prawnego można się zgłosić do Zespołu Monitoringu i Dialogu Społecznego Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność", który na bieżąco śledzi zmiany w procesie legislacyjnym.

4.4 Strona internetowa Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

Strona internetowa Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w ramach projektu „Prowadzenie przez NSZZ „Solidarność” działań w zakresie monitorowania prawa gospodarczego i prawa pracy” została zmodyfikowana w zakresie zakładki „Projekty aktów prawnych”, która ułatwia proces opiniowania oraz monitorowania legislacji członkom Związku. Można do niej przejść za pośrednictwem widocznego przycisku „Dokumenty” w górnym nagłówku na głównej stronie Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

 www.solidarnosc.org.pl/video-lists/projekty-aktow-prawnych2

W zakładce „Projekty aktów prawnych” zamieszczane są takie informacje, jak:

- obecnie opiniowane projekty aktów prawnych;
- wyszukiwarka aktów prawnych;
- archiwum projektów aktów prawnych, z dołączonymi decyzjami Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”;
- informacja dotycząca liczby pobrań załączników zawierających projekt aktu prawnego;
- newsletter zmian prawnych;
- odnośnik do kontaktu z ekspertami Biura Ekspertkiego, Dialogu i Polityki Społecznej oraz pełnomocnikami Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

**Zespół Monitoringu
i Dialogu Społecznego
KK NSZZ „Solidarność”**

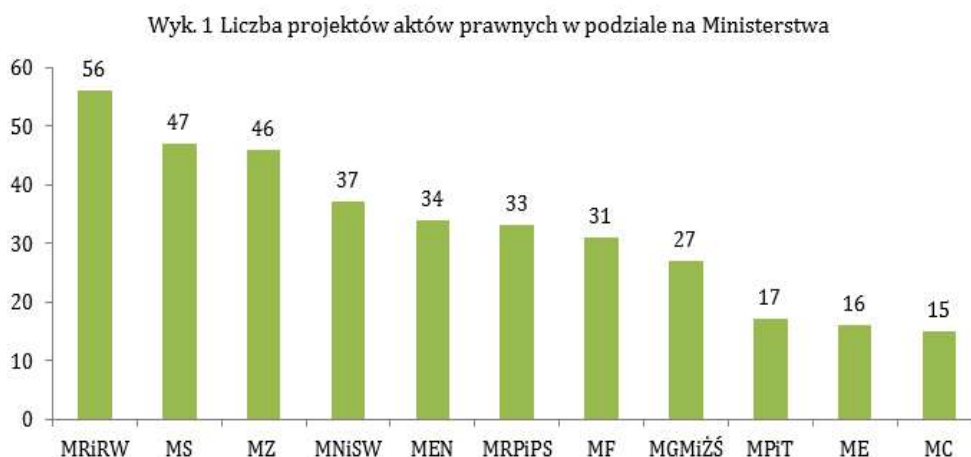
Realizowany projekt europejski pozwolił na uporządkowanie przekazywanych informacji i umieszczenie ich w jednym miejscu na stronie internetowej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

4.5 Biała księga naruszeń procesu konsultacji społecznych

W związku z wieloma naruszeniami art. 19 ustawy o związkach zawodowych, który reguluje zasady opiniowania projektów aktów prawnych, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” prowadzi raport nazywany „Białą Księgą”. Systematycznie aktualizowana baza danych pozwala na tworzenie statystyk dotyczących:

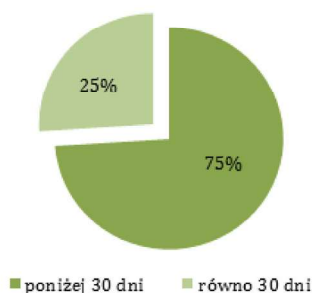
- zbyt krótkiego terminu na konsultacje projektu;
- braku uzasadnienia dla skrócenia terminu konsultacji;
- niewłaściwej podstawy prawnej trybu konsultacji projektu;
- stosowania klauzuli „brak uwag oznacza akceptację projektu”;
- niepełnej dokumentacji związanej z projektem aktu prawnego.

Na wykresie poniżej została przedstawiona statystyka dotycząca liczby projektów aktów prawnych, które zostały dostarczone przez Ministerstwa do Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność" w 2018 roku. Najwięcej dokumentów nadeszło Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Zdrowia, natomiast najmniej Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwo Energii oraz Ministerstwo Cyfryzacji. Zauważalne różnice w liczbach wynikają z nierównego obciążenia pracą przez określone departamenty, co uzależnione jest od aktualnie prowadzonej polityki rządu.

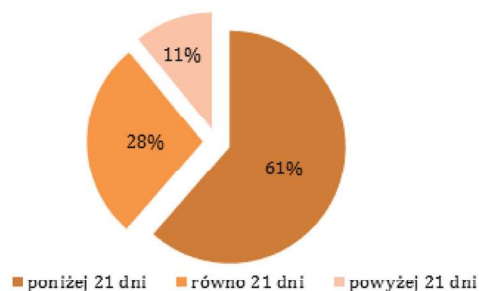


Najczęściej popełnianym przez Ministerstwa naruszeniem jest skrócony czas na opiniowanie projektów aktów prawnych. W 74% (301 z 402) przypadków konsultacji projektów aktów prawnych, które zostały dostarczone do Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność" w 2018 roku, wskazano termin na prowadzenie konsultacji społecznych krótszy niż 30 dni, z czego w aż 89% (268 z 301) przypadków termin ten wynosił jedynie 21 dni bądź jeszcze mniej. W 2018 roku 48% (145 z 301) konsultowanych projektów aktów prawnych nie zawierało żadnego uzasadnienia zastosowania skróconego terminu, choć wynika to wprost z treści ustawy o związkach zawodowych.

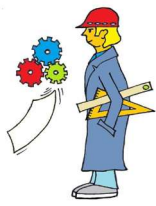
Wyk. 2 Liczba dni na opiniowanie projektów aktów prawnych (2018 r.)



Wyk. 3 Skrócona liczba dni na opiniowanie (poniżej 30 dni w 2018 r.)



Konsultacje społeczne z reprezentatywnymi związkami zawodowymi są prowadzone w oparciu o cytowany art. 19 ustawy o związkach zawodowych. W 2018 roku tę regulację prawną zawierało 41% pism przewodnich z projektami aktów prawnych. W 2018 roku niezgodną z zapisami ustawy klauzulę "brak uwag oznacza akceptację projektu" zawierało 28% dokumentów otrzymanych przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”. Innym rodzajem naruszenia jest fakt, że projekty aktów prawnych często przychodzą do opiniowania w momencie, kiedy są już procedowane na dalszych etapach prac legislacyjnych (najczęściej na etapie prac sejmowych), bądź w ogóle nie są dostarczane. Komisja Krajowa NSZZ "Solidarność" nie daje zgody na takie działania rządu oraz cyklicznie zgłasza swoje zarzuty wraz ze statystykami na posiedzeniach Rady Dialogu Społecznego.



Rozdział 5. Jak możesz jako członek związku zawodowego zaangażować się w system monitorowania procesu legislacyjnego?

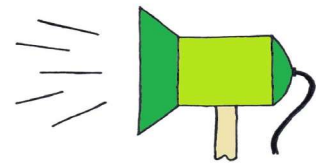
Masz praktyczną wiedzę na temat funkcjonowania podmiotu, w którym pracujesz. Jesteś dobrym obserwatorem i masz rozwiniętą wrażliwość społeczną.



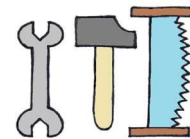
Czy czasami brakuje Ci informacji o zmianach w Twoich prawach bądź prawach Twoich koleżanek i kolegów z pracy?



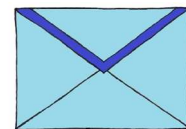
Czy czasami miałeś ochotę podzielić się z kimś swoimi spostrzeżeniami, a nawet mieć bezpośredni wpływ na potencjalne zmiany w prawie?



Aby móc wpływać i reagować - musisz być na bieżąco! Korzystaj z narzędzi, które są dostępne



Zawsze możesz zapytać, wysłać maila. Nie liczy się forma - liczy się inicjatywa.



Niemal codziennie Komisja Krajowa NSZZ "Solidarność" wysyła projekty aktów prawnych z prośbą o zgłoszenie uwag. Jesteś członkiem Związku, przewodniczącym zakładowej organizacji związkowej, członkiem Zarządu Regionu, Rady Sekcji lub Sekretariatu - stwórz grupę osób, których zainteresujesz projektem, zagadnieniem, którego dotyczy. Rozmawiajcie, dyskutujcie, wymieniajcie myśli, kłóćcie się.



Pamiętaj, że Twoja praca będzie wkładem w tworzenie lepszego prawa!



Załączniki

Załącznik 1. Podstawy prawne regulujące prawo do opiniowania

Art. 19 ustawy o związkach zawodowych

1. Organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

2. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu przekazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.

2. Założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii, organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego przekazują na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez właściwy organ statutowy związku. Opinia związku jest przesyłana na odpowiedni adres elektroniczny wskazany przez organ władzy lub administracji rządowej albo organ samorządu terytorialnego w informacji określającej termin przedstawienia opinii.

3. W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego.

4. Związkom zawodowym przysługuje prawo wyrażania publicznie opinii na temat założeń lub projektów, o których mowa w ust. 1, w środkach masowego przekazu, w tym także w radio i telewizji.

Art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców

1. Organizacja pracodawców, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.

2. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są obowiązane zapewnić organizacjom pracodawców wykonywanie uprawnień, o których mowa w ust. 1, na równych prawach ze związkami zawodowymi.

Art. 5 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego

1. Przygotowywane przez Radę Ministrów oraz jej członków Wieloletni Plan Finansowy Państwa, projekty założeń projektów ustaw, projekty aktów prawnych, projekty strategii, projekty programów oraz projekty innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów w sprawach, o których mowa w art. 1, są kierowane do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady.

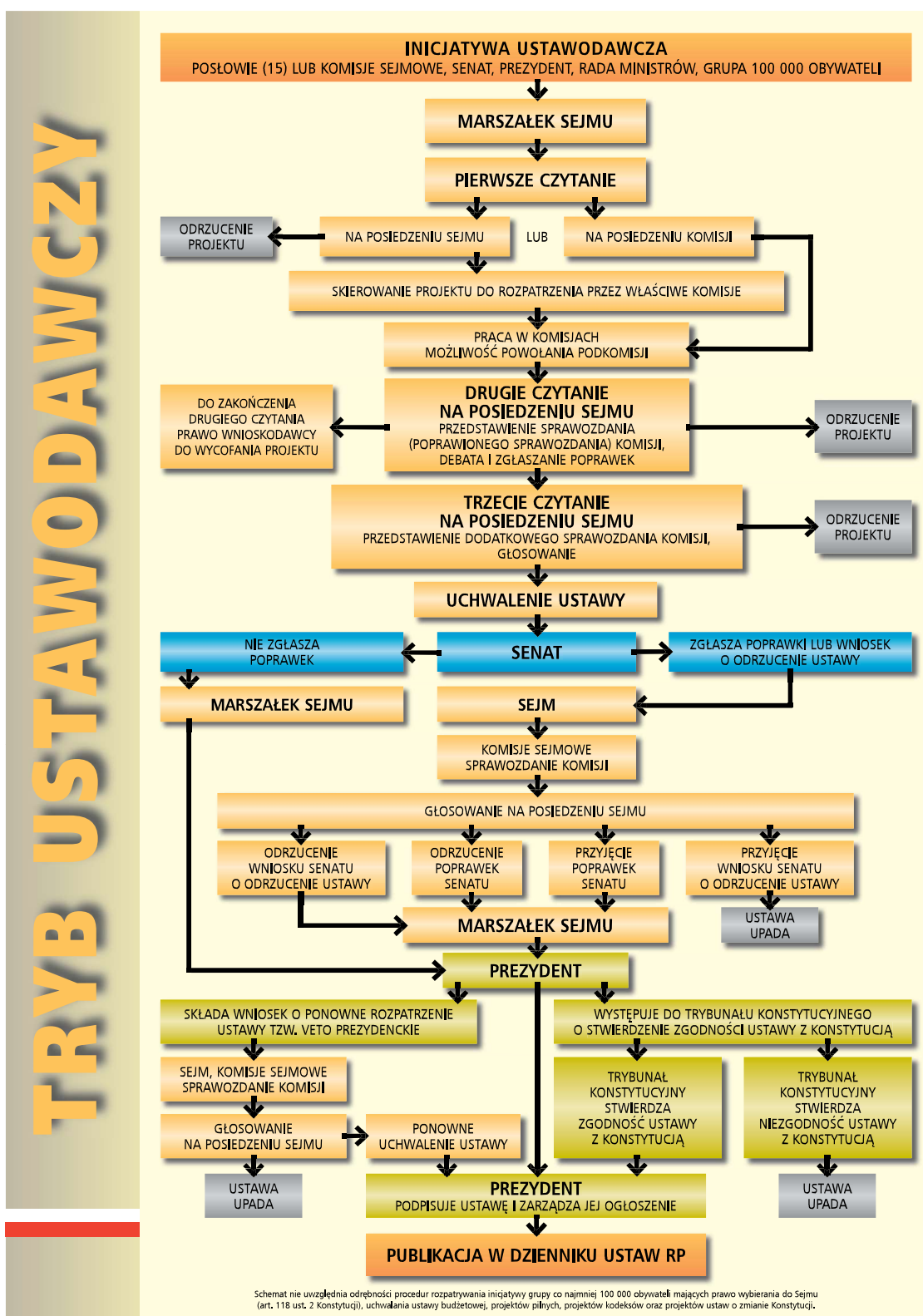
2. Strona pracowników i strona pracodawców Rady wyraża swoją opinię w drodze uchwały.

3. Projekty, o których mowa w ust. 1, są przekazywane na adres poczty elektronicznej Biura Rady Dialogu Społecznego.

4. Termin do wyrażenia opinii, o której mowa w ust. 2, nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu na adres poczty elektronicznej, o którym mowa w ust. 3. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny.

5. Nieprzedstawienie opinii, o której mowa w ust. 2, w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

Załącznik 2. Proces legislacyjny w Polsce



Załącznik 3. Newsletter zmian prawnych



Newsletter nr 37/2019

proces legislacyjny w Polsce w dniach 1-7.10 i nadchodzące wydarzenia

Spis treści

RZĄD	2
Porządek obrad Rady Ministrów w dniu 1 października obejmuje:.....	2
SEJM	2
Porządek obrad Sejmu w dniach 15 i 16 października obejmuje:.....	2
SENAT	3
Porządek obrad Senatu w dniu 18 października obejmuje:	3
Prezydent RP	3
Podpisane ustawy.....	3
Źródła informacji:	3



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Prowadzenie przez NSZZ „Solidarność” działań w zakresie monitorowania prawa gospodarczego i prawa pracy

www.mapadotacji.gov.pl



ŹRÓDŁA INFORMACJI

Podstawy prawne:

1. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U.2019.263)
2. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U.2015.2029)
3. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U.2018.2232)
4. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P.2018.846)
5. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P.2012.32)
6. Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P.2016.1006)
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483)

Źródła internetowe:

www.rcl.gov.pl
www.senat.gov.pl
www.sejm.gov.pl
www.prezydent.pl
www.isap.sejm.gov.pl/
www.solidarnosc.org.pl
www.senat.edu.pl
www.opis.sejm.gov.pl
<http://barometrprawa.pl/>

**Biuro Ekspertkie, Dialogu i Polityki Społecznej
Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”
www.solidarnosc.org.pl**

Autorzy

Sylwia Szczepańska

Mateusz Szymański

Katarzyna Zimmer-Drabczyk

Korekta oraz rysunki

Jan Plata-Przechlewski

Skład i oprawa graficzna

Piotr Machnica

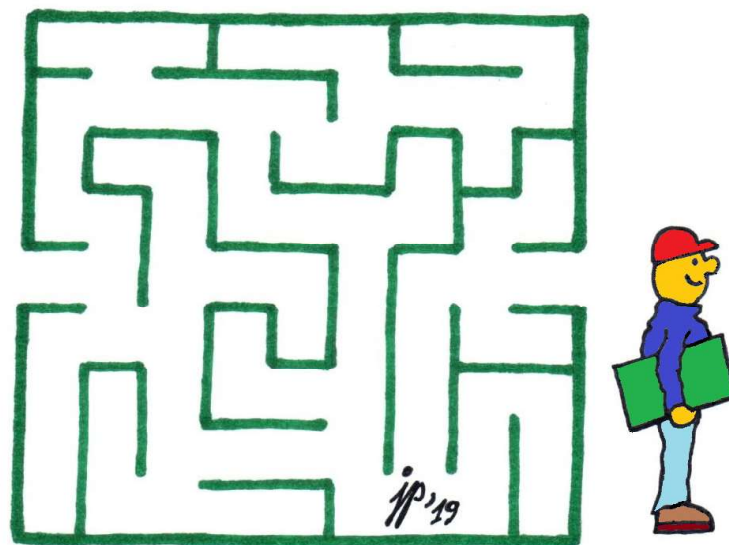
Koordinacja redaktorska

Katarzyna Raca

Współpraca merytoryczna

Katarzyna Raca

Barbara Surdykowska



Biuro Ekspertkie, Zespół monitoringu i dialogu społecznego



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Prowadzenie przez NSZZ „Solidarność” działań w zakresie monitorowania prawa gospodarczego i prawa pracy

www.mapadotacji.gov.pl