

RAPORT LEGISLACYJNY

W 2017 r do Biura Rady Dialogu społecznego wpłynęło ogółem 571 projektów aktów prawnych w tym 336 projektów rządowych, 120 projektów poselskich, 16 projektów senackich, 7 projektów prezydenckich, 2 obywatelskie. Ponadto Kancelaria Sejmu przekazała do Biura Rady 90 projektów rządowych. Wskazane dane obrazuje poniższa tabela.

2017

| Zestawienie projektów ustaw/rozporządzeń | Poselskie | Senackie | Rządowe przekazane z Kancelarii Sejmu | Rządowe | Prezydenckie | Obywatelskie | Suma |
|--|-----------|----------|---------------------------------------|---------|--------------|--------------|------|
| od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. | 120 | 16 | 90 | 336 | 7 | 2 | 571 |

Analiza terminowości przekazywania projektów aktów prawnych dokonana została w oparciu o art. 5 ust. 4 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Zgodnie z przedmiotowym przepisem termin do wyrażenia opinii, nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu na adres poczty elektronicznej Biura Rady Dialogu Społecznego. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Uwzględniając powyższe ustalono, iż na **336 rządowych projektów aktów prawnych 38% stanowiły projekty przekazane do Rady z terminem na konsultacje krótszym niż 21 dni.** Wskazane dane obrazuje poniższa tabela.

| |
|--|
| Rządowe projekty aktów prawnych przekazane do RDS z terminem na konsultacje krótszym niż 21 dni |
| Łączna liczba projektów rządowych - 336 |
| 38 % - 128 projektów |
| Projekty z terminem konsultacji dłuższym, niż 21 dni, a krótszym, niż 30 dni |
| 6 projektów |

Na podstawie dokonanej analizy ustalono, iż na 226 projektów poselskich, senackich i rządowych 35 % skierowano do Rady na etapie prac sejmowych po I czytaniu sejm, w tym 47 projektów, stanowiły projekty rządowe, co spowodowało, że rozpatrzenie projektu stało się bezprzedmiotowe.

Wskazane dane obrazuje tabela.

| |
|--|
| Projekty przekazane z Kancelarii Sejmu do RDS na etapie prac sejmowych po I czytaniu sejm - rozpatrzenie projektu stało się bezprzedmiotowe |
| Łączna liczba projektów poselskich, senackich i rządowych - 227 |
| 47 projektów rządowych z 91, czyli 52% |
| 35% ze wszystkich |

W 2018 r do Biura Rady Dialogu Społecznego wpłynęło ogółem 613 projektów aktów prawnych w tym 377 projektów rządowych, 121 projektów poselskich, 9 projektów senackich, 5 projektów prezydenckich, 4 obywatelskie. Ponadto Kancelaria Sejmu przekazała do Biura Rady 97 projektów rządowych. Wskazane dane obrazuje poniższa tabela.

2018

| Zestawienie projektów ustaw/rozporządzeń | Poselskie | Senackie | Rządowe przekazane z Kancelarii Sejmu | Rządowe | Prezydenckie | Obywatelskie | Suma |
|--|-----------|----------|---------------------------------------|---------|--------------|--------------|------|
| od 01.01.2018 r. do 31.12.2018 r. | 121 | 9 | 97 | 377 | 5 | 4 | 613 |

Analiza terminowości przekazywania projektów aktów prawnych dokonana została w oparciu o art. 5 ust. 4 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Zgodnie z przedmiotowym przepisem termin do wyrażenia opinii, nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu na adres poczty elektronicznej Biura Rady Dialogu Społecznego. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Uwzględniając

powyższe ustalono, iż na 377 rządowych projektów aktów prawnych 43% stanowiły projekty przekazane do Rady z terminem na konsultacje krótszym niż 21 dni.

Wskazane dane obrazuje poniższa tabela.

| | |
|--|---------------------|
| Łączna liczba projektów rządowych - 377 | |
| Rządowe projekty aktów prawnych przekazane do RDS z terminem na konsultacje krótszym niż 21 dni | |
| | 43 % - 162 projekty |
| Projekty z terminem konsultacji dłuższym, niż 21 dni, a krótszym, niż 30 dni | |
| | 15 projektów |

Na podstawie dokonanej analizy ustalono, iż na 227 projektów poselskich, senackich i rządowych 30 % skierowano do Rady na etapie prac sejmowych po I czytaniu sejm, w tym 50 stanowiły projekty rządowe.

| | |
|--|---|
| Łączna liczba projektów poselskich, senackich i rządowych - 227 | |
| Projekty przekazane z Kancelarii Sejmu do RDS na etapie prac sejmowych po I czytaniu sejm | |
| | 50 projektów rządowych z 97 czyli, 51 % |
| | 30 % ze wszystkich |

Przykłady naruszania zasad konsultacji aktów prawnych z RDS

2016

Od początku funkcjonowania Rady nie trafiały do opinii istotne dla jej członków projekty lub trafiały już po ich skierowaniu do Sejmu. W takich przypadkach Rada już w 2016 r. podejmowała interwencje mające na celu zwrócenie uwagi na pojawiający się problem uniemożliwiania Radzie wypracowania opinii.

W 2016 dotyczyło to m.in.:

- **Projekt ustawy prawo wodne**, który wpłynął do Rady po skierowaniu go na Komitet Stały Rady Ministrów, z pominięciem etapu konsultacji z Radą oraz z organizacjami związków zawodowych i pracodawców. Przewodniczący Rady podjął w tej sprawie interwencję i skierował pismo m.in. do Pani Beaty Szydło, Prezesa Rady Ministrów, Pani Elżbiety Rafalskiej, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Pana Henryka Kowalczyka, Ministra - Członka Rady Ministrów.
- **Projekt ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami**, przekazanego do rozpatrzenia przez Radę Dialogu Społecznego w oparciu o art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z dnia 27 sierpnia 2015 r.), przez Marszałka Sejmu pismem z dnia 13 maja 2016 r, które wpłynęło do Biura Rady w dniu 19.05.2016 r. Rozpatrzenie tego projektu przez Radę stało się bezprzedmiotowe już w chwili przekazania go przez Marszałka Sejmu z uwagi na fakt, że pierwsze czytanie „rządowego” projektu w sejmie odbyło się w dniu 19 maja, tj. w dniu wpływu projektu do Biura, a następnie Sejmowa Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa po posiedzeniach w dniach 24 oraz 31 maja przyjęła sprawozdanie w sprawie przedmiotowego projektu, kierując go do uchwalenia przez Sejm.
- **Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw**, przekazanego do rozpatrzenia przez Radę Dialogu Społecznego w oparciu o art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z dnia 27 sierpnia 2015 r.), przez Marszałka Sejmu pismem z dnia 6 czerwca br., które wpłynęło do Biura Rady w dniu 13.06.2016 r.

Rozpatrzenie tego projektu przez Radę stało się bezprzedmiotowe z uwagi na fakt, że pierwsze czytanie projektu w sejmie odbyło się w dniu 8 czerwca 2016 r.

- **Projekt ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego.** Projekt przekazano do rozpatrzenia przez Radę Dialogu Społecznego w oparciu o art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z dnia 27 sierpnia 2015 r.) przez Marszałka Sejmu pismem z dnia 14 lipca br., które wpłynęło do Biura Rady w dniu 19.07.2016 r. (a pierwsze czytanie „rządowego” projektu w Sejmie odbyło się w dniu 19.07. Decyzją posłów projekt został skierowany do rozpatrzenia przez sejmową Komisję Finansów Publicznych).
- Podjęto również interwencję w odniesieniu **do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**, która nie została przekazana do konsultacji do Rady, pomimo wcześniejszych deklaracji Pana Mateusza Morawieckiego, Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju i Finansów. Interwencja odniosła skutek, ponieważ po posiedzeniu plenarnym Rady, które odbyło się w dniu 15 września br. Strategia oficjalnie skierowana została do konsultacji i jest przedmiotem prac w doraźnym Zespole ds. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i zgodnie z zapowiedziami Jerzego Kwiecińskiego – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju.
- Kolejna interwencja podjęta została w sprawie rządowego **projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017**. Ww. projekt został przekazany przez Marszałka Sejmu i wpłynął w dniu 21 października 2016 r. do Biura Rady Dialogu Społecznego. Rada nie miała realnej możliwości wyrażenia swojej opinii Radzie Ministrów, z uwagi na fakt, iż Rada Ministrów w dniu 14 października 2016 r. przekazała projekt do Sejmu z pominięciem trybu konsultacji określonego w art. 5

ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240).

- Podobna sytuacja dotyczyła braku konsultacji społecznych **rządowego projektu ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i ich rodzin „Za życiem”**, który w dniu 2 listopada br. skierowany został przez Radę Ministrów do Sejmu. Przedmiotowy projekt przekazany został z upoważnienia Marszałka Sejmu i wpłynął w dniu 3 listopada 2016 r. do Biura Rady Dialogu Społecznego.

Kwestia zasad konsultacji w myśl Ustawy o RDS i zgodnie z oczekiwaniami partnerów społecznych, była wielokrotnie podejmowana na forum RDS (podczas posiedzenia Prezydium RDS z udziałem Ministra Henryka Kowalczyka w dniu 18 maja 2016 oraz podczas posiedzenia plenarnego z udziałem Prezydenta RP Andrzeja Dudy w dniu 8 czerwca 2016.)

2017

Również w kolejnych latach partnerzy społeczni z niepokojem odbierali sygnały naruszania zasad prowadzenia dialogu społecznego, w tym naruszania przepisów o konsultowaniu projektów aktów prawnych przez Rząd. Rada podejmowała interwencje mające na celu zwrócenie uwagi na pojawiający się problem uniemożliwiania Radzie wypracowania opinii. Występowano kilkakrotnie m.in. do Premier RP, Beaty Szydło apelując, że wypracowana w trójstronnym kompromisie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego gwarantuje udział partnerów społecznych m.in. w rządowym procesie legislacyjnym, a także w przygotowaniach założeń zmian i działań, zwłaszcza o znaczeniu strategicznym czy horyzontalnym, które mają istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Strona społeczna Rady Dialogu Społecznego apelowała również o przejrzysty, dobry dialog społeczny, szczególnie we wskazanych kluczowych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Reprezentatywnym organizacjom pracodawców i związków zawodowych zależy na możliwości wyrażenia poglądów w ważnych sprawach systemowych.

Dotyczyło to m.in.:

- **projektów ustaw: Prawo Przedsiębiorców; o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców; o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy; o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej** – partnerzy społeczni zwrócili się po raz kolejny z interwencją do Premier RP, Beaty Szydło wobec nieprzestrzegania przez stronę rządową trybu konsultacji społecznych wynikających z ustawy o Radzie. W dniu 14 lutego 2017 r. do Biura Rady wpłynęły przekazane w ramach konsultacji publicznych projekty ustaw, a czas na wyrażenie opinii wynosił 21 dni. Ostatecznie strona rządowa zrezygnowała z utworzenia Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców, natomiast propozycja powołania Rzecznika Przedsiębiorców pozostała.
- **projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej**, przekazanego do rozpatrzenia przez Radę Dialogu Społecznego w oparciu o art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z dnia 27 sierpnia 2015 r.), przez Marszałka Sejmu pismem z dnia 30 czerwca br., które wpłynęło do Biura Rady w dniu 6.07.2017 r. Rozpatrzenie tego projektu przez Radę stało się bezprzedmiotowe z uwagi na fakt, że przedmiotowy projekt w dniu 29 czerwca br. został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, a w dniu 7 lipca podczas plenarnego posiedzenia sejmiku odbyło się jego pierwsze czytanie. Zakres przedmiotowej ustawy bezspornie objęty był ustawowym zakresem działania Rady Dialogu Społecznego.
- **poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym** – kluczowego dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, który był prowadzony z pominięciem konsultacji społecznych, w tym pominięciem Rady Dialogu Społecznego. W związku powyższym członkowie Prezydium RDS wystosowali pismo w sprawie tego projektu ustawy do Prezydenta RP,

Marszałków Sejmu i Senatu, a następnie wnioskowali u Prezydenta RP, Andrzeja Dudy o jej zawetowanie.

- **Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017** – który nie został skierowany do Rady, co uniemożliwiło przeprowadzenie konsultacji społecznych na forum Rady i wyrażenie opinii do projektu w sposób umożliwiający wpływ na jego treść. Pani Przewodnicząca Henryka Bochniarz w piśmie z dnia 25 października 2017 r. do Pani Premier Beaty Szydło wskazała, że nieskierowanie tak istotnego dla parterów społecznych projektu ustawy do konsultacji na etapie umożliwiającym wypracowanie wspólnego stanowiska to sygnał braku odpowiedniego traktowania dialogu społecznego
- uchwalonej w dniu 24 listopada 2017 r. przez Sejm RP **ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw (druk 1974)** – przekazano wspólne stanowisko organizacji pracodawców (BCC, Pracodawców RP, Konfederacji Lewiatan) oraz organizacji pracowników (NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych) z dnia 21 listopada 2017 r. wyrażające sprzeciw wobec sposobu procedowania przez stronę rządową wyżej wymienionej ustawy. Zdaniem parterów społecznych doszło do poważnego naruszenia zasad przyświecających działaniu Rady Dialogu Społecznego, co ich zdaniem wpłynęło na prawidłowość procesu legislacyjnego dotyczącego przedmiotowej zmiany ustawy.
- **Projekt ustawy o zasadach wspierania nowych inwestycji** – przekazanego do Rady Dialogu Społecznego pismem z dnia 19 października 2017 r. ze skróconym do 21 dni terminem na zaopiniowanie przedmiotowego projektu. Pani Przewodnicząca Elżbieta Rafalska Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 31 października 2017 r. wskazała, że wyznaczony termin na zaopiniowanie projektu ustawy uniemożliwia parterom społecznym podjęcie rzetelnej analizy przepisów zawartych w projekcie ustawy oraz zajęcie wiążącego i merytorycznego stanowiska.
- **Projekt ustawy o jawności życia publicznego** – przekazanego do Rady Dialogu Społecznego w dniu 25 października 2017 r. Pani Przewodnicząca Elżbieta Rafalska w piśmie z dnia 31 października 2017 r. do Pana Ministra

Mariusza Kamińskiego zaznaczyła, że termin na konsultacje społeczne narusza treść art. 5 ust. 4 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Ponadto wnioskowała o przekazanie przedmiotowego projektu reprezentatywnym organizacjom partnerów społecznych wyznaczając im odpowiedni termin na zajęcie stanowiska.

Ponadto w listopadzie 2017 roku Pani Przewodnicząca Elżbieta Rafalska wystosowała pismo do Członków Rady Ministrów, Szefów Urzędów i Instytucji Państwowych z prośbą o dochowanie szczególnej staranności w procesie konsultacji projektów aktów prawnych z Radą Dialogu Społecznego.

2018

Również w 2018 partnerzy społeczni wielokrotnie zwracali uwagę, że wiele rządowych inicjatyw procedowanych jest ścieżką poselską, co ma wpływ na brak ich konsultacji z Radą Dialogu Społecznego.

Ponadto część kierowanych projektów aktów prawnych w dalszym ciągu była przekazywana z naruszeniem terminów konsultacji, co uniemożliwiało Radzie wyrażenie opinii.

Dotyczyło to m.in.

- Braku konsultacji z Radą Dialogu Społecznego **projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw** – Pani Przewodnicząca Elżbieta Rafalska Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 22 lutego 2018 r. zwróciła się do Pana Ministra Krzysztofa Jurgieła o odniesienie się do powyższej sprawy.
- **projektu rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze żurawi wieżowych i szybkomontujących** - przekazanego do rozpatrzenia przez Radę Dialogu Społecznego pismem z dnia 23 lutego 2018., które wpłynęło do Biura Rady w dniu 26.02.2018 r. z terminem na konsultacje 12 dni. - Pani Przewodnicząca Elżbieta Rafalska Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 7 marca 2018 r. zwróciła się do Pani Minister Jadwigi Emilewicz z wnioskiem o wydłużenie terminu konsultacji.

- **Projekt** rozporządzenia **Ministra Finansów** z dnia 01 marca 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu **kas rejestrujących** przekazanego do rozpatrzenia przez Radę Dialogu Społecznego pismem z dnia 6 marca 2018., które wpłynęło do Biura Rady w dniu 7.03.2018 r. z terminem na konsultacje 1 dzień.
- **projektu ustawy o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych** – przekazanego do rozpatrzenia przez Radę pismem z dnia 24 maja 2018 r., które wpłynęło do Biura Rady w dniu 25 maja 2018 r. z 14 dniowym terminem na konsultacje.
- **rządowego projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018** - Rozpatrzenie tego projektu przez Radę stało się bezprzedmiotowe z uwagi na fakt, że przedmiotowy projekt w dniu 7 grudnia 2018 r. przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

Nadmienić należy, iż w 2018 roku zdarzyły się również przypadki, kiedy bardzo istotne z punktu widzenia działania Rady projekty w ogóle nie trafiły do konsultacji społecznych.

Dotyczy to m.in.

- **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (druk sejmowy 2995).**
- **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustawy (druk sejmowy 2854).**