

Ewelina Gierach

Opinia prawna w sprawie opiniowania projektów ustaw przez Radę Dialogu Społecznego¹

Legal opinion on the practice of giving opinion on bills by the Social Dialogue Council: The opinion indicates that from the literal wording of Article. 1 and 2 of the Act on the Social Dialogue Council one may, prima facie, conclude that the procedure of giving opinion by the Council is to be applied to all the bills and drafts of other law enactments whose scope of regulation contains the issues referred to in Article. 1. However, on the basis of these provisions of the Act, it is not possible to precisely define which bills and drafts are subject to opinion-giving procedure. According to the author, government bill – irrespective of the referral for an opinion to employers' organizations and trade union organizations – must be submitted for opinion to the Social Dialogue Council.

Keywords: Social Dialogue Council | bill

Słowa kluczowe: Rada Dialogu Społecznego | projekt ustawy

Doktor nauk prawnych, asystent na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; ewelina.gierach@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy przedmiotem opinii na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. poz. 1240) powinny być wszystkie projekty aktów prawnych, czy wyłącznie przygotowane przez Radę Ministrów (vide art. 1 i art. 5 oraz art. 6 tejże ustawy);
2. Czy niezależnie od kierowania w celu zaopiniowania projektów aktów prawnych do:
 - a) organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu spo-

¹ Opinia sporządzona 25 września 2015 r. na zlecenie wicedyrektora Biura Legislacyjnego; BAS-WAUiP 2019/15.

łecznego – na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 167, ze zm.);

b) organizacji pracodawców reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego – na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. nr 55, poz. 235, ze zm.);

– należy je także przedstawiać do zaopiniowania Radzie Dialogu Społecznego na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

Analiza szczegółowa

1. W dniu 24 lipca 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1240; dalej: ustawa o RDS, ustawa). Artykuł 1 ust. 1 tej ustawy określa Radę Dialogu Społecznego (dalej także Rada), jako: *forum trójstronnej współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej*. Do właściwości Rady należy m.in.: *opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych w sprawach, o których mowa w art. 1* (art. 2 pkt 2 ustawy o RDS). Artykuł 1 rozpoczyna rozdział 1 ustawy określający „Cele i zadania Rady Dialogu Społecznego”, do których zalicza prowadzenie dialogu: *w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej* (ust. 2), *działanie na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia* (ust. 3), *działanie na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej* (ust. 4), *wspieranie prowadzenia dialogu społecznego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego* (ust. 5).

Analiza art. 1 i 2 ustawy o RDS pozwala na wstępne ustalenie, jakie projekty na mocy tej ustawy podlegają opiniowaniu Rady. *Prima facie* nasuwa się wniosek, że mogą to być wszystkie projekty ustaw lub projekty innych aktów prawnych, które zakresem przedmiotowym obejmują problematykę wskazaną w art. 1, tj. np. rozwój społeczno-gospodarczy czy zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej. Należy jednak podkreślić, że, jakkolwiek z literalnego brzmienia wskazanych przepisów można wyprowadzić taką konkluzję, precyzyjne określenie podlegających procedurze opiniowania projektów wyłącznie na podstawie dwóch pierwszych przepisów ustawy nie jest możliwe. Ogólnie ujęte w art. 2 pkt 2 zadanie Rady powinno być bowiem odczytywane w kontekście pozostałych uregulowań ustawy o RDS.

Wśród przepisów rozdziału 2 zatytułowanego „Uprawnienia Rady Dialogu Społecznego i jej stron” zawarte zostały uregulowania odnoszące się do procedury opiniowania przez Radę projektów. Artykuł 5 ust. 1 ustawy o RDS wprost stanowi, że do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady kierowane są: *przygotowywane przez Radę Ministrów oraz jej członków projekty założeń projektów ustaw i projekty aktów prawnych w sprawach, o których mowa w art. 1*. Przepis ten zatem wyraźnie ogranicza zakres opiniowanych projektów do projektów rządowych. Potwierdza to także art. 6 ustawy o RDS, który, odnosząc się do skutków wywoływanych przez opinię Rady, przesądza, że w wypadku, gdy Rada Ministrów nie uwzględni wyrażonej w uchwale Rady Dialogu Społecznego opinii lub dokona istotnych zmian w projekcie w stosunku do opiniowanego projektu, przedstawia swoje stanowisko w treści uzasadnienia projektu przedłożonego Sejmowi. Jednocześnie wśród przepisów ustawy brak jest jakichkolwiek uregulowań odnoszących się do trybu opiniowania przez Radę innych niż rządowe projektów aktów normatywnych oraz określających skutki wyrażenia tego rodzaju opinii. Na rzecz takiego rozumienia przepisów ustawy świadczy także fakt, że również pozostałe jej uregulowania dotyczące opracowywania projektów ustaw oraz ich przedkładania dotyczą wyłącznie projektów Rady Ministrów (zob. art. 7 ustawy o RDS).

Takie rozumienie zakresu opiniowanych przez Radę Dialogu Społecznego projektów potwierdza także treść uzasadnienia do projektu ustawy. Projektodawca zastrzegł, że projekt zakłada także: *dychotomiczne podejście do funkcjonowania Rady, co znajduje odbicie w uprawnieniach zastrzeżonych dla dialogu autonomicznego dwóch stron, pracodawców i pracowników (...)* Takim uprawnieniem zastrzeżonym do realizacji w ramach dialogu autonomicznego będzie wyrażanie opinii do przygotowanych przez Radę Ministrów oraz jej członków projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych pozostających we właściwości Rady (zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 6). Wydaje się także, że obradujący nad projektem ustawy posłowie, tak też rozumieli zakres właściwości Rady. Potwierdza to następująca wypowiedź posłanki K. Mrzygłockiej: *przygotowywanych przez Radę Ministrów oraz jej członków projektach założeń projektów ustaw, a także projektach aktów prawnych pozostających we właściwości Rady*².

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że z całokształtu uregulowań ustawy o RDS, jak również z treści uzasadnienia do jej projektu wynika, iż przedmiotem opinii Rady Dialogu Społecznego mogą być wyłącznie projekty przygotowane przez Radę Ministrów i dotyczące problematyki mieszczącej się w zakresie właściwości Rady, określonym w art. 1 ustawy.

2. Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy zastrzec, że zagadnienie wymogu przedstawienia do zaopiniowania Radzie Dialogu Społecznego pro-

² Sprawozdanie stenograficzne z 95. posiedzenia Sejmu w dniu 24 czerwca 2015 r., s. 201–202.

jektów aktów prawnych, które zostały skierowane w tym celu do organizacji pracodawców i organizacji związkowych, odnosi się wyłącznie do projektów Rady Ministrów. Procedura opiniowania, zgodnie z przepisami ustawy o RDS, ma zaś miejsce na etapie poprzedzającym przedłożenie projektu do łaski marszałkowskiej. W tym kontekście, z punktu widzenia Sejmu, konieczne jest ustalenie dwóch kwestii.

Po pierwsze, z uwagi na fakt, że procedura opiniowania dotyczy wyłącznie projektów rządowych, nie ma zastosowania w tym wypadku art. 34 ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu, który obliguje Marszałka Sejmu do skierowania komisyjnych i poselskich projektów ustaw, do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, jeszcze przed skierowaniem tych projektów do pierwszego czytania.

Po drugie, udzielenie odpowiedzi na drugie z przedstawionych pytań ma istotne znaczenie dla tzw. wstępnych opinii legislacyjnych, jakie sporządzane są również dla rządowych projektów ustaw. W opiniach tych możliwe jest bowiem ujawnienie wad przeprowadzanych konsultacji.

W tym kontekście należy podkreślić, że niezależnie od uregulowań ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, organizacje pracodawców oraz związki zawodowe mają możliwość opiniowania założeń projektów oraz projektów ustaw. Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. nr 55, poz. 235, ze zm.), organizacja pracodawców, reprezentatywna w rozumieniu przepisów ustawy o RDS: *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.* Natomiast w myśl art. 19 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 167, ze zm.) organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu przepisów ustawy o RDS: *ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.* Także w tym wypadku ustawa wyłącza możliwość opiniowania założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej. Dla ustalenia wymogu przesłania założeń projektu bądź projektu do zaopiniowania, kluczowe znaczenie ma porównanie zakresu właściwości oraz celu działania Rady Dialogu Społecznego oraz organizacji pracodawców i związków zawodowych w związku z ich prawem opiniowania założeń projektów oraz projektów aktów prawnych. Jak wskazałam na początku analizy szczegółowej opinii, do właściwości Rady należy opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych w sprawach, o których mowa w art. 1 ustawy o RDS. Określając cele i zadania Rady, ustawodawca zastosował zatem przytoczoną w poprzednim punkcie opinii szeroką formułę. Natomiast prawo opiniowania założeń projektów oraz projektów aktów przyznane na mocy przepisów ustawowych organizacjom pracodawców oraz związkom zawodowym dotyczy odpowiednio

projektów w zakresie praw i interesów związków pracodawców oraz w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie ma wątpliwości, że wskazany w ustawie o organizacjach pracodawców oraz ustawie o związkach zawodowych zakres opiniowanych projektów jest węższy, aniżeli ten wskazany w ustawie o RDS. Wiąże się to nierozłącznie z faktem, że sam cel działania Rady Dialogu Społecznego jest szerszy niż cele realizowane przez wskazane organizacje. W konsekwencji należy uznać, że dopuszczenie rezygnacji z opinii Rady Dialogu Społecznego na skutek skierowania projektu do zaopiniowania do organizacji pracodawców bądź organizacji związkowych stanowiłoby znaczne zawężenie punktu odniesienia podmiotu opiniującego projektowane rozwiązania. Nie bez znaczenia dla niniejszych ustaleń pozostaje także fakt, że przepisy trzech analizowanych ustaw przewidują inny tryb w zakresie konsultacji oraz inne konsekwencje w wypadku niedochowania obowiązku skierowania projektu do zaopiniowania. W związku z powyższym uważam, że niezależnie od skierowania w celu zaopiniowania projektów aktów prawnych do organizacji pracodawców i organizacji związkowych, rządowy projekt powinien zostać skierowany do Rady Dialogu Społecznego.

Podsumowanie

Z literalnego brzmienia art. 1 i 2 ustawy o RDS można *prima facie* wyprowadzić wniosek, że procedurze opiniowania przez Radę Dialogu Społecznego podlegają wszystkie projekty ustaw lub projekty innych aktów prawnych, które zakresem przedmiotowym obejmują problematykę wskazaną w art. 1. Precyzyjne określenie podlegających procedurze opiniowania projektów wyłącznie na podstawie tych przepisów ustawy nie jest jednak możliwe. Ogólnie ujęte w art. 2 pkt 2 zadanie Rady powinno być bowiem odczytywane w kontekście pozostałych uregulowań ustawy o RDS. Analiza przepisów ustawy, jak również lektura treści uzasadnienia do jej projektu, prowadzi do wniosku, że przedmiotem opinii Rady mogą być wyłącznie projekty przygotowane przez Radę Ministrów.

Podkreślić należy także, że z uwagi na fakt, iż procedura opiniowania dotyczy wyłącznie projektów rządowych, nie ma zastosowania w tym przypadku art. 34 ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu.

Ponadto wstępna opinia legislacyjna o projekcie rządowym powinna obejmować także analizę przeprowadzonych konsultacji. Na potrzeby tej analizy należy podkreślić, że niezależnie od skierowania w celu zaopiniowania rządowego projektu ustawy do organizacji pracodawców i organizacji związkowych, projekt ten powinien zostać przedstawiony do zaopiniowania Radzie Dialogu Społecznego.