



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



**„Opis modelu monitorowania prawa z zakresu zatrudnienia i umiejętności
przez organizacje rzemiosła”**

MODEL MONITOROWANIA PRAWA PRZEZ ORGANIZACJE RZEMIOSŁA W ZAKRESIE ZATRUDNIENIA I UMIEJĘTNOŚCI



(Wersja z dnia 17.02.2025 r.)

Spis treści

Wstęp	3
1. Ramy organizacyjne stanowienia prawa.....	4
1.1. Podstawy dialogu społecznego	4
1.2. Związek Rzemiosła Polskiego jako uczestnik dialogu społecznego.....	5
1.3. Dialog w procesie legislacyjnym.....	6
2. Ogólna charakterystyka modelu.....	13
2.1. Źródła inspiracji do projektowania zmian.....	15
2.2. Analiza aktów prawnych udostępnianych on-line przez organy	17
administracji rządowej.....	17
2.3. Założenia metodologiczne procesu analizy aktów prawnych.....	18
3. Procedura i kryteria wyboru projektów aktów prawnych do konsultacji.....	20
4. Zasady i metody konsultacji prawa z lokalnymi i branżowymi organizacjami rzemiosła oraz zrzeszonymi w ich strukturach zakładami rzemieślniczymi.....	23
5. Ekspertyzy zewnętrzne dotyczące aktów prawnych będących przedmiotem konsultacji z organizacjami rzemiosła.....	26
6. Warsztaty konsultacyjne.....	28
6.1. Cele, forma i uczestnicy warsztatów.....	28
6.2. Zasady organizacji warsztatów.....	29
7. Zasady opracowywania ostatecznych stanowisk i opinii ZRP.....	29
8. Przekazywanie stanowisk i opinii ZRP do organów administracji publicznej oraz ich upowszechnianie.....	30
Zakończenie.....	30
Aneks 32	
1) Wzór karty oceny istotności projektu aktu prawnego lub rozwiązania.....	32
2) Wzór opinii w sprawie uwag do projektu aktu prawnego lub rozwiązania dla Cechów.....	33
3) Wzór opinii w sprawie uwag do projektu aktu prawnego lub rozwiązania dla z izb rzemieślniczych	34
4) Wyjaśnienia dotyczące wypełniania formularza OSR.....	35

Wstęp

Budowanie zdolności partnerów społecznych w zakresie stanowienia oraz monitorowania prawa

i polityk publicznych jest jednym z kierunkowych działań wspierających dialog społeczny w zakresie adaptacyjności, w ramach celu szczegółowego pt.: *Wspieranie dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian, wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się oraz zdrowego i dobrze dostosowanego środowiska pracy, które uwzględnia zagrożenia dla zdrowia*; Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027¹.

Niniejsza publikacja zawiera modelowe podejście (mechanizmy i procedury) do monitorowania prawa mające ułatwić i wzmocnić udział reprezentatywnej organizacji pracodawców - Związku Rzemiosła Polskiego - w procesie stanowienia prawa. Modelowe rozwiązania mają wspomóc wyrażanie opinii mikro, małych i średnich przedsiębiorców zrzeszonych w strukturach Związku na temat obowiązujących i projektowanych rozwiązań prawnych. Ponadto, prezentowany model ma pozwolić na zbieranie licznych uwag środowiska przedsiębiorców prowadzących działalność rzemieślniczą, które będą podstawą opracowania stanowisk i opinii Związku Rzemiosła Polskiego wobec istniejącego i projektowanego prawa.

W modelu omówiono szczegółowo źródła informacji o inicjatywach legislacyjnych, założenia techniczno-organizacyjne analizy aktów prawnych i ich opiniowania oraz formułowanie i uzgadnianie stanowisk do inicjatyw legislacyjnych w ramach warsztatów eksperckich.

Zapraszamy do lektury!

1 Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (działanie: 04.03, cel: CP4.D, projekt FERS.04.03-IP.06-0001/24)

1. Ramy organizacyjne stanowienia prawa

1.1. Podstawy dialogu społecznego

Dialog społeczny można zdefiniować jako całokształt wzajemnych relacji pomiędzy związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i stroną rządową. Jest procesem interakcji pomiędzy uczestnikami dialogu w celu osiągnięcia porozumienia.

Podstawa prawna dotycząca dialogu wynika z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej².

W jej Preambule, jako podstawowe zasady dla państwa, wskazano dialog społeczny razem z poszanowaniem wolności i sprawiedliwości oraz współdziałaniem władz. Ponadto, w Rozdziale I art. 20 stwierdzono, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczegółowe ramy współpracy partnerów społecznych ze stroną rządową określono w Ustawie o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego³.

Ustawa tworzy Radę Dialogu Społecznego jako forum ww. trójstronnej współpracy oraz wskazuje cele jej działania, takie jak:

- prowadzenie dialogu dla zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej;
- realizacja zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia,
- poprawa jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych,
- budowanie społecznego porozumienia w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483)

3 Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t. j. Dz.U. 2018 poz. 2232)

Dialog społeczny jest również podstawowym elementem europejskiego modelu społecznego określonym w art. 151–156 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴.

Zapisano w nim m.in., że Unia Europejska uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych, a także dialog między nimi, szanując ich autonomię. Dialog społeczny, w rozumieniu europejskim, daje partnerom społecznym prawo do aktywnego uczestnictwa, m.in. w drodze układów zbiorowych, w kształtowaniu europejskiej polityki społecznej i zatrudnienia.

Obecnie w Polsce i innych krajach europejskich stale rozbudowywane są mechanizmy doskonalące prowadzenie negocjacji i konsultacji rządów z przedstawicielami partnerów społecznych (organizacji pracowników i pracodawców).

1.2. Związek Rzemiosła Polskiego jako uczestnik dialogu społecznego

Stronę pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców, a za reprezentatywne organizacje pracodawców uznaje się ogólnokrajowe organizacje pracodawców o charakterze ponadbranżowym, funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców⁵ lub ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle⁶ spełniające ściśle określone art. 24 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego kryteria.

W 2024 roku do reprezentatywnych organizacji pracodawców, których przedstawiciele zostali powołani przez Prezydenta RP do Rady Dialogu Społecznego zaliczają się:

— **Związek Rzemiosła Polskiego,**

4 [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana \(Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 47–360\)](#)

5 [Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców \(Dz.U. 2022 poz. 97\)](#)

6 [Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle \(Dz.U. 2020 poz. 2159\)](#)

- Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej,
- Konfederacja „Lewiatan”,
- Związek Pracodawców Business Centre Club,
- Związek Przedsiębiorców i Pracodawców,
- Federacja Przedsiębiorców Polskich Polskie Towarzystwo Gospodarcze.

Zgodnie z przepisami ustawy o organizacjach pracodawców, podstawowym zadaniem związków pracodawców, ich federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów,

w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego. Natomiast zgodnie z ustawą o rzemiośle, która dała podstawy powołania ogólnopolskiej organizacji samorządu gospodarczego pod nazwą „Związek Rzemiosła Polskiego”, zadaniem Związku jest m.in. zapewnienie zrzeszonym w nim organizacjom pomocy w realizacji zadań statutowych, rozwijanie działalności społeczno-zawodowej oraz reprezentowanie interesów rzemiosła w kraju i za granicą. Przy czym do zadań samorządu gospodarczego rzemiosła należy reprezentowanie interesów środowiska rzemieślniczego wobec organów administracji publicznej.

Związek Rzemiosła Polskiego jest najstarszą społeczno-zawodową organizacją samorządu gospodarczego, która działa od 1933 roku. Wraz z regionalnymi, lokalnymi i branżowymi organizacjami rzemiosła – 25 izbami rzemieślniczymi (w tym 1 branżowa), 455 cechami rzemiosł oraz 53 spółdzielniami (wg stanu na koniec 2024 r.), tworzy największą strukturę samorządu gospodarczego w Polsce, reprezentując ok. 300 tys. mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Właściwa reprezentacja interesów tak znacznej liczby przedsiębiorców wymaga nowoczesnego modelowego podejścia.

1.3. Dialog w procesie legislacyjnym

Proces legislacyjny można zdefiniować jako uregulowany przez Konstytucję, Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu przebieg zdarzeń w czasie służący uchwalaniu ustaw. Niemniej, jest to tylko pewien wycinek działań podejmowanych dla stanowienia lub zmian prawa. W szerszym

ujęciu, działania służące kształtowaniu prawa mogą mieć początek w badaniach i obserwacji wad lub braków regulacyjnych, inspirujących do przygotowania rozwiązań dla posiadaczy inicjatywy ustawodawczej, a kończących się na analizie ex-post (ewaluacji) wprowadzonych rozwiązań. Ponadto, tworzenie i zmiany prawa mogą dotyczyć ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego.

Aby proces legislacyjny, czy szerzej proces kształtowania prawa przebiegał bez zakłóceń, a uzyskane efekty były zgodne z oczekiwanymi, warto uwzględniać stanowiska i opinie różnych środowisk na każdym etapie prowadzenia prac projektowych, w ramach różnych form dialogu społecznego, uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania.

Do najistotniejszych i dobrze opisanych części procesów kształtowania prawa można zaliczyć proces legislacyjny (prace nad aktem po skierowaniu do Sejmu) oraz rządowy proces legislacyjny (tworzenie rządowego aktu prawnego przed skierowaniem do Sejmu).

Proces legislacyjny

Proces legislacyjny służący uchwalaniu ustaw rozpoczyna się po skierowaniu projektu do Sejmu. Inicjatywę ustawodawczą w tym aspekcie posiadają: prezydent, rząd, Senat, posłowie (grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa) lub co najmniej 100 tysięcy obywateli.

Przebieg procesu legislacyjnego wynika z **Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**⁷, (kwestii z Rozdziału IV „Sejm i Senat”); **Regulaminu Sejmu**⁸ (zapisów w Dziale II „Postępowanie w Sejmie” i Dziale III „Posiedzenia Sejmu”) oraz **Regulaminu Senatu**⁹ (zasadach określonych w Działach VI – X).

7 [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej](#) z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483)

8 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. [Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej](#) (M.P. 2022 poz. 990)

9 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. [Regulamin Senatu](#) (M.P. 2024 poz. 10).

Postępowanie z projektami ustaw może być zróżnicowane w zależności od wnioskodawcy (np. projekt poselski), przedmiotu regulacji (np. ustawa budżetowa, ustawy o zmianie Konstytucji) lub pilności projektowanych rozwiązań (szybka ścieżka legislacyjna).

Przykładowo Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy albo obywatelskiego projektu ustawy (wniesionego na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji) zarządza udostępnienie projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Szczegółowy sposób przeprowadzania konsultacji społecznych określa Prezydium Sejmu (Art. 34a. Regulaminu Sejmu). W przypadku pilnych projektów ustaw wniesionych do Sejmu przez Radę Ministrów (w trybie art. 123 Konstytucji), Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem, a kierując pilny projekt do komisji, ustala im termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy niż 30 dni.

Sejm uchwała projekty ustaw w trzech czytaniach. Do końca drugiego czytania wnioskodawca ma prawo wycofać projekt. W trakcie procedowania w Sejmie projekt jest przekazany do szczegółowej analizy właściwym komisjom sejmowym. Komisje mogą poprawiać bądź całkowicie zmieniać poszczególne artykuły ustawy.

Przy rozpatrywaniu projektów ustaw komisje i podkomisje Sejmu biorą pod uwagę opinie innych komisji sejmowych i posłów. Ponadto, komisje i podkomisje mogą wysłuchiwać opinii zaproszonych ekspertów, w tym przedstawicieli strony społecznej. W przypadku ustaw, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego prawo do zaprezentowania opinii na posiedzeniu komisji sejmowych mają również przedstawiciele samorządów.

Prawo do wnoszenia poprawek w trakcie pierwszego czytania projektu mają wszyscy posłowie oraz wnioskodawca. Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie drugiego czytania przysługuje wnioskodawcy, Komisji do Spraw Petycji, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu lub koła oraz Radzie Ministrów.

Rysunek 1. Uproszczony schemat procesu legislacyjnego.

Źródło: Opracowanie własne.

Rozpatrywanie projektów ustaw w Senacie jest podobnie jak w Sejmie zależne od przedmiotu regulacji i pilności rozwiązań. Zasadniczo Senat może **odrzuć ustawę w całości** (wtedy ustawa jest zwracana Sejmowi z zaznaczeniem, iż Senat nie wyraża zgody na daną ustawę), **przyjąć ustawę bez zmian** (w konsekwencji Marszałek Sejmu przekazuje ustawę Prezydentowi do podpisu) lub **wnieść poprawki do ustawy**, wtedy ustawa ponownie trafia do Sejmu, by ten rozpatrzył poprawki wniesione przez Senat.

Senat na zajęcie stanowiska ma zwykle 30 dni, ale w przypadku ustawy budżetowej czas ten ulega skróceniu do 20 dni, a w przypadku tzw. pilnych projektów ustaw do 14 dni. W przypadku zmiany Konstytucji czas na zajęcie stanowiska przez Senat jest nie dłuższy niż 60 dni.

Przyjęta przez parlament ustawa (Sejm i Senat) trafia do podpisu Prezydenta. Prezydent może podpisać ustawę, jeżeli nie budzi ona jego zastrzeżeń i zarządzić jej publikację w "Dzienniku Ustaw". Może również skorzystać z „prawa weta” i odmówić podpisania ustawy. Zgodnie z taką decyzją jest zobowiązany przekazać ją Sejmowi z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie w ciągu 21 dni. Ponadto, Prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności jej postanowień z Konstytucją. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności ustawy z konstytucją, skutkuje brakiem

możliwości odmowy jej podpisania przez Prezydenta. Jeśli jednak Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę w całości za niezgodną z Konstytucją, Prezydent odmawia podpisania ustawy. Jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna za niezgodne z Konstytucją tylko poszczególne przepisy ustawy i nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z ustawą, w drodze wyjątku, prezydent podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Jeśli prezydent występuje z wetem, ostateczna decyzja co do kształtu ustawy należy do Sejmu, który może odrzucić stanowisko prezydenta (uchwalając ustawę ponownie większością 3/5 głosów). Nieodrzućenie przez Sejm weta prezydenta powoduje zamknięcie procesu ustawodawczego.

Szczegółowy opis procesu legislacyjnego można znaleźć na stronie edukacyjnej Senatu¹⁰ lub w publikacjach na stornie Rządowego Centrum Legislacji. Na szczególną uwagę zasługuje publikacja, pt.: „Proces legislacyjny. Udział organizacji pozarządowych i partnerów społecznych”¹¹, dostępna również w wersji elektronicznej.

Rządowy proces legislacyjny

Rządowy proces legislacyjny został opisany w Dziale III Regulaminu pracy Rady Ministrów¹², pt. „Postępowanie z projektami dokumentów rządowych”. Dotyczy on projektów ustaw, aktu normatywnego Rady Ministrów, rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministra, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, umowy międzynarodowej, instrukcji negocjacyjnej oraz innych dokumentów strategicznych. Ma on na celu, m.in. przygotowanie rządowego projektu aktu prawnego, który zostanie przekazany do Sejmu w celu dalszego procedowania.

W opisie rządowego procesu legislacyjnego zostały wskazane etapy postępowania oraz tzw. „organ wnioskujący” - uprawniony do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień,

10 Senat, Proces legislacyjny, [Strona edukacyjna Senatu RP http://senat.edu.pl/senat/proces-legislacyjny/](http://senat.edu.pl/senat/proces-legislacyjny/) (2025)

11 RCL, (A. Fulko., K. Kania-Królak, M. Plachimowicz, K. Własnowolski); [Proces legislacyjny. Udział organizacji pozarządowych i partnerów społecznych](#); Warszawa 2023

12 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. [Regulamin pracy Rady Ministrów \(M.P. 2024 poz. 806\)](#)

konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego, a także jego obowiązków oraz forma składanych dokumentów.

Ponadto, określono w nim, że organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść, znaczenie i złożoności projektu, przewidywane skutki społeczno-gospodarcze oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając rekomendacje w zakresie procedur przeprowadzania konsultacji publicznych.

Przyjęto również zasadę, że skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, który podlega wpisowi do właściwego wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów, następuje po wpisaniu projektu do danego wykazu i może nastąpić razem lub osobno w dowolnej kolejności.

Etapy postępowania z projektami dokumentów rządowych przedstawiono na Rysunku 2.

Rysunek 2. Rządowy proces legislacyjny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie § 21 Regulaminu pracy Rady Ministrów

Organ wnioskujący, kierując projekt dokumentu rządowego do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, jest zobowiązany wskazać termin do zajęcia stanowiska. Jeśli termin ten nie wynika wprost z odrębnych przepisów, jest on wyznaczany z uwzględnieniem przedmiotu, zakresu i objętości projektu dokumentu rządowego, zakresu podmiotów, na które projekt oddziałuje oraz pilność projektowanych rozwiązań.

Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów szczegółowego uzasadnienia wymaga wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska (od udostępnienia projektu) krótszego niż:

- 21 dni – w przypadku projektu ustawy,
- 14 dni – w przypadku projektu aktu normatywnego Rady Ministrów,

- 10 dni – w przypadku projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, rozporządzenia ministra albo zarządzenia Prezesa Rady Ministrów,
- 7 dni – w przypadku projektu dokumentu rządowego

W praktyce projekt aktu prawnego wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji (OSR) przekazywany do uzgodnień jest z pustą tabelą, według której projektodawca oczekuje przekazania zastrzeżeń i sugestii. W przykładowej tabeli uwag do projektu zwykle znajdują się pole dotyczące wskazania budzącej wątpliwości części projektu, której dotyczy uwaga, tj. jednostki redakcyjnej, str. Uzasadnienia lub pkt OSR, a także pola w których należy wskazać podmiot zgłaszający uwagi i propozycje zmian w projekcie. Ponadto, po zebraniu uwag, w wypełnionej tabeli zwykle zamieszczone jest pole z odniesieniem projektodawcy, którego treść może wskazywać zarówno przyjęcie propozycji jak i jej zakwestionowanie. Organ wnioskujący (projektodawca) jest również zobowiązany do sporządzenia raportu z konsultacji zgodnie z § 51 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Rysunek 3. Przykładowa tablica uwag do projektu.

Uwagi do projektu ustawy				
Lp.	Jednostka redakcyjna, której dotyczy uwaga/ str. uzasadnienia/ pkt OSR	Podmiot zgłaszający	Uwagi dotyczące projektu/ Propozycje zmian w projekcie	Stanowisko projektodawcy
1.				
2.				
...				
Uwagi dotyczące uzasadnienia				
1.				
...				
Uwagi dotyczące OSR				
1.				
...				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie doświadczeń.

Mimo obowiązujących w przepisach standardów gwarantujących udział partnerów społecznych w opisanym procesie, przez narzucone limity czasu na przeprowadzenie konsultacji, nie zawsze jest możliwe zajęcie adekwatnych stanowisk. Problemem może być również brak realnego uwzględnienia zgłoszonych uwag, które bazując na doświadczeniach praktycznych mogą ujawniać teoretyczne braki, z góry przyjętych jako słuszne projektowanych w resortach koncepcji. Na podstawie analiz procesów legislacyjnych, różni analitycy dopatrują się zjawiska zgłaszania jako poselskie projektów aktów prawnych opracowanych przez urzędników ministerstw w ramach rządowych procesów legislacyjnych, w celu skrócenia procesu

i pominięcia licznych etapów konsultacji¹³. Ważną kwestią, którą należy mieć na uwadze w trakcie procesów stanowienia prawa jest działalność lobbingowa, którą jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa¹⁴.

Szczegółowe opisy procedowania aktów prawnych w ramach tego procesu można odnaleźć na stronie Rządowego Centrum Legislacji¹⁵.

2. Ogólna charakterystyka modelu

Model monitorowania prawa przez organizacje rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności ma na celu szczegółowe określenie ram działania struktur organizacji pracodawców Związku Rzemiosła Polskiego, służących zbudowaniu ich zdolności do stanowienia oraz monitorowania prawa.

W modelu zawarto dwa podejścia, z których jedno odnosi się do bieżącej sytuacji prawnej i ma na celu inspirowanie zmian lub inaczej pobudzanie do wprowadzania postępowych rozwiązań w ramach stanowionego prawa (**podejście twórcze**), a drugie skupia się przede wszystkim na prowadzeniu stałego monitoringu inicjatyw ustawodawczych (**podejście monitorujące zapobiegawcze**).

Model zakłada szerokie konsultacje w ramach struktur rzemiosła oraz uzgodnienia na dwóch poziomach hierarchicznej struktury organizacyjnej, tj. na poziomie centrali Związku z Izbami rzemiosła (konsultacje krajowe) oraz na poziomie Izb rzemieślniczych z podległymi im Cechami rzemieślniczymi (konsultacje regionalne).

Rysunek 4. Uproszczony schemat struktur Związku Rzemiosła Polskiego.

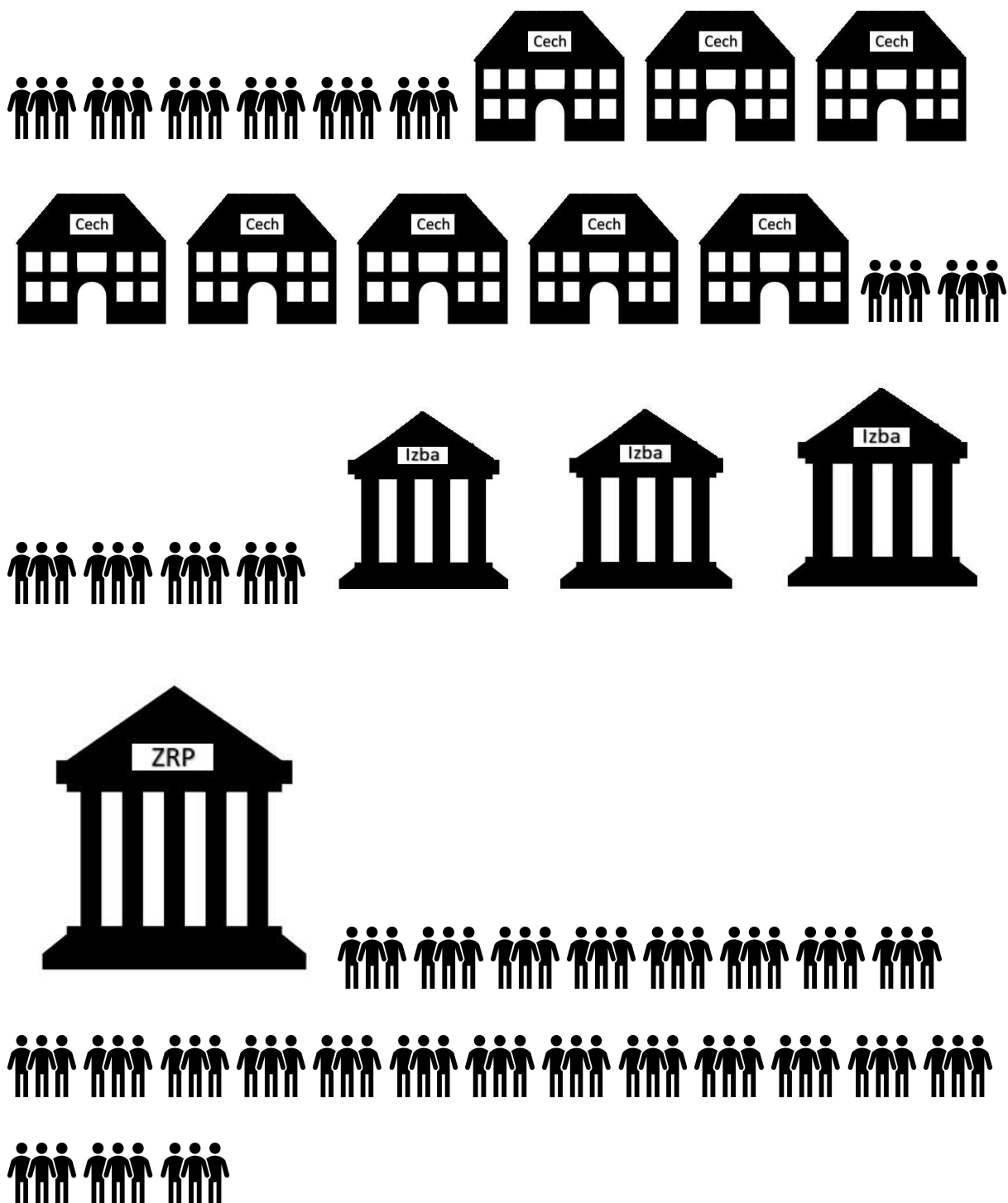
13 [Pracodawcy RP](#) (M. Berek, J. Pietrzak, B. Rorant, M. Siemiatycka, K. Siemienkiewicz, B. Sowier, T. Tratkiewicz); [7 zasad stanowienia prawa w Polsce](#), Warszawa 2023

14

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. [o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa](#) (Dz.U. 2017 poz. 248)

15

Rządowe Centrum Legislacji, [Opisy procedur rządowego procesu legislacyjnego, Strona RCL](#)
<https://rcl.gov.pl/category/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/> (2020)



Źródło: Opracowanie własne.

Konsultacje krajowe zakładają prowadzenie spotkań przez ekspertów Związku Rzemiosła Polskiego z ekspertami z 24 Izb rzemieślniczych (docelowo 25), w formie warsztatów. Podczas warsztatów będą omawiane, analizowane i dyskutowane projekty aktów prawnych i propozycje zmian obowiązującego prawa. Eksperci Izb rzemieślniczych w trakcie spotkań będą prezentowali stanowiska skupiające opinie napływające z cechów rzemieślniczych. W trakcie warsztatów mogą być prezentowane ekspertyzy prawne lub zapadać decyzje o potrzebie ich przeprowadzenia. Do udziału w warsztatach mogą być zapraszani eksperci zewnętrzni po uzyskaniu akceptacji na poziomie Związku Rzemiosła Polskiego. Konsultacje mają na celu wypracowania stanowisk w konkretnych sprawach.

Konsultacje regionalne zakładają zbieranie opinii przez ekspertów Izb rzemiosła wśród współpracujących i podległych cechów rzemieślniczych. W celu ujednolicenia prezentacji opinii i stanowisk na poziomie krajowym zaproponowane będą narzędzia służące zebraniu informacji z cechów i ich spójnej prezentacji, a także raportowaniu. Niemniej, ekspertom regionalnym

w niniejszym modelu pozostawia się znaczną swobodę prowadzenia ustaleń w lokalnym środowisku z przedstawicielami cechów. Kluczowe dla jakości prezentowanych opinii jest uaktywnienie środowiska i pozyskiwanie informacji o uwagach (lub ich braku) od jak największej liczby zrzeszeń przedsiębiorców. Eksperci Izb rzemieślniczych jako kluczowi koordynatorzy konsultacji w regionach, będą inicjować i koordynować konsultacje z cechami.

2.1. Źródła inspiracji do projektowania zmian

Od początku lat 90. i rozpoczęcia przemian ustrojowych gospodarczych służących odejściu od gospodarki scentralizowanej i przejście do gospodarki rynkowej, można zauważyć znaczne przyspieszenie powstawania w Polsce nowych przepisów. Kolejne analizy i barometry¹⁶

16

Grant Thornton, [Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce – edycja 10.](#) (2024)

stanowionego prawa wskazują nie tylko na stopniowy rozrost przepisów, ale również coraz krótsze *vacatio legis* ich wprowadzenia. Rozrost regulacji niekoniecznie wynika z potrzeby opisanie pojawiających się nowych obszarów (np. nowych branż i zawodów), ale może być spowodowany trudnościami interpretacji, nieprecyzyjnie sformułowanych przepisów i być efektem ich stałego uszczegóławiania. Istotne w tym aspekcie są obowiązujące zasady techniki prawodawczej¹⁷, które wskazują obecnie na konieczność przedstawiania szczegółowych rozwiązań już na poziomie ustaw, zamiast pozwalać na określenie w ustawie jedynie delegacji, do sformułowania rozwiązań w akcie prawnym o niższej hierarchii – rozporządzeniu.

Zawrotne tempo działań legislacyjnych jest spowodowane potrzebą odpowiedzi na pojawiające się wyzwania wynikające niekiedy z sytuacji kryzysowych takich jak pandemia, kataklizmy czy wojny. Jest ono również wynikiem zmian politycznych i formułowanych przez kolejne rządy obietnic, które niekiedy są sprzeczne lub przeciwnie ukierunkowane od obietnic poprzedników. Coraz szybsze zmiany projektowane przez zmieniających się inicjatorów rodzą ryzyko błędów i braków, których uniknięcie lub szybkie wykrycie jest coraz bardziej pożądane. Pewnym pocieszeniem może być stwierdzenie, że tego typu problemy nie są jedynie krajowym zjawiskiem. Z nowymi wyzwaniami borykają się również inne gospodarki świata. Dla szybkiego podejmowania nowych wyzwań konieczne jest dobre rozpoznanie zarówno stanu zastanego jak i śledzenie pojawiających się trendów.

Podstawowym źródłem inspiracji do zmian legislacyjnych są **zgłoszenia przedsiębiorców**, w szczególności tych zrzeszonych w Związku Rzemiosła Polskiego o trudności w interpretacji przepisów, brakach regulacyjnych lub deficytach aktualnych rozwiązań. Kolejnym źródłem są **wyniki badań problemowych**, krajowych i zagranicznych, dotyczących różnych dziedzin życia społecznego i różnych aspektów gospodarki. Niewątpliwie istotne jest również spostrzeganie przemian gospodarczych i trendów legislacyjnych międzynarodowych koalicji, w szczególności sformułowanych **planów i strategii Unii Europejskiej**, która zgodnie z umową akcesyjną i kolejnymi traktatami tworzy ramy dla części wspólnych polityk gospodarczych.

Wymienione źródła inspiracji mogą sygnalizować jedynie pewne objawy lub jak w przypadku badań pozwolić na postawienie możliwej wstępnej diagnozy przyszłych stanów gospodarki. Właściwe wykorzystanie wyników badań oraz diagnoz i analiz powinno dawać podstawę do

17

[Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”](#) (Dz.U. 2016 poz. 2830)

inicjowania działań dla stanowienia prawa i przedstawiania posiadaczom inicjatywy ustawodawczej konkretnych rozwiązań. Jest to tzw. twórcze podejście, które powinno towarzyszyć ekspertom w opisywanym modelu.

2.2. Analiza aktów prawnych udostępnianych on-line przez organy administracji rządowej

Poza poszukiwaniem różnych źródeł inspiracji dla doskonalenia i stanowienia prawa, konieczne jest również prowadzenie stałego monitoringu inicjatyw ustawodawczych, określone w modelu jako podejście monitorujące zapobiegawcze. Chociaż model zakłada koncentrację na projektach dotyczących zatrudnienia i umiejętności to monitorowanie zmian legislacyjnych będzie dotyczyć miejsc publikacji różnych tematycznie inicjatyw.

Celem monitoringu będzie odnalezienie i rozpoznanie projektów aktów prawnych, dotyczących głównie zatrudnienia i umiejętności, ale również innych ważnych kwestii z punktu widzenia przedsiębiorców skupionych w rzemiośle.

Monitoring będzie prowadzony poprzez regularne sprawdzanie informacji o prowadzonych procesach legislacyjnych oraz dokonywanie analiz wybranych istotnych projektów aktów prawnych wraz z uzasadnieniami, ocenami skutków regulacji oraz innymi dokumentami dostępnymi na zidentyfikowanych stronach internetowych. Proces monitorowania stron internetowych instytucji prowadzą eksperci merytoryczni projektu zarówno w biurze Związku Rzemiosła Polskiego jak i w Izbach Rzemieślniczych. Monitoring jest przeprowadzany co najmniej raz w miesiącu w Związku Rzemiosła Polskiego oraz doraźnie po otrzymaniu informacji o inicjatywie legislacyjnej. Z przeprowadzonego monitoringu eksperci biura Związku Rzemiosła Polskiego sporządzają notatkę, w której zwracają szczególną uwagę na projekty istotne z punktu widzenia Związku Rzemiosła Polskiego.

Monitoring aktów prawnych będzie polegał na monitorowaniu następujących zidentyfikowanych stron internetowych::

- **Rządowego Centrum Legislacyjnego** (<http://legislacja.rcl.gov.pl/>)
- **Oficjalnej strony Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej** (<https://www.prezydent.pl>), zwłaszcza strony (<https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu>).
- **Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej** (<http://www.sejm.gov.pl>), w tym podstron pt.:

— *Wniesione projekty ustaw, którym jeszcze nie został nadany nr druku:*

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?>

[symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=10&Kol=D&Typ=UST;](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=10&Kol=D&Typ=UST;)

— *Druki sejmowe:* <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druki.xsp>;

— *Przebieg procesu legislacyjnego:* <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/proces.xsp?view=4>

- **Stron internetowych ministerstw** (<https://www.gov.pl/web/gov/ministerstwa>), zwłaszcza tych, których regulacje mogą mieć wpływ na sprawy zatrudnienia i umiejętności oraz warunki prowadzenia działalności gospodarczej, takich jak:

— **Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** (<https://www.gov.pl/web/rodzina>)

szczególnie stronę: <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekty-aktow-prawnych->

— **Ministerstwo Edukacji Narodowej** (<https://www.gov.pl/web/edukacja>),

szczególnie stronę: <https://www.gov.pl/web/edukacja/prawo-i-legislacja2>;

— **Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (<https://www.gov.pl/web/nauka>),

szczególnie stronę: <https://www.gov.pl/web/nauka/prawo-i-legislacja2>

— **Ministerstwo Rozwoju i Technologii** (<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia>),

szczególnie stronę: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/prawo>;

— **Ministerstwo Finansów** (<https://www.gov.pl/web/finanse>),

szczególnie stronę: <https://www.gov.pl/web/finanse/prawo>;

— **Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej** (<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony>), szczególnie stronę: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/prawo>

— innych resortów.

- Stron internetowych Unii Europejskiej (**fakultatywnie**):

— https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl

— <https://law-tracker.europa.eu/homepage?lang=en>

2.3. Założenia metodologiczne procesu analizy aktów prawnych

Po przeprowadzeniu procesu monitorowania (przejrzeniu zidentyfikowanych stron internetowych) eksperci biura Związku Rzemiosła Polskiego, uwzględniając napływające informacje oraz własne doświadczenie, dokonują analizy istotności projektów i innych rozpoznanych istotnych zagadnień problemowych. Posiłkując się doświadczeniem i

analizami, wybierają i wskazują projekty aktów prawnych lub obowiązujące akty prawne i ewentualne problemy lub rozwiązania prawne do analiz, konsultacji i oceny w ramach niniejszego modelu.

Propozycje aktów prawnych i rozwiązań do analiz mogła zgłosić wszyscy przedsiębiorcy zrzeszeni w Związku oraz eksperci biura Związku, a także eksperci Izb i Cechów rzemieślniczych. Eksperti biura Związku Rzemiosła Polskiego wybierając projekty, kierują się celami organizacji określonymi w statucie¹⁸ i strategiach Związku Rzemiosła Polskiego, biorąc pod uwagę pilność opiniowania oraz istotność projektów i uwzględniając wszelkie zgłoszone propozycje i sugestie zainteresowanych. **Szczegółowe kryteria wyboru projektów określa procedura opisana w dalszej części publikacji - Rozdziale 3.**

Przekazując w formie elektronicznej propozycje projektów, problemów i rozwiązań prawnych do analiz, konsultacji i oceny eksperci biura Związku Rzemiosła Polskiego wyznaczają termin ekspertom Izb rzemieślniczych na zebranie informacji z Cechów rzemieślniczych i ustalenie projektów opinii / stanowiska Izby mogących stanowić wkład do projektu całościowego stanowiska lub opinii Związku Rzemiosła Polskiego.

Eksperti Izb rzemieślniczych, konsultując otrzymane materiały wyznaczają termin konsultacji i udzielenia odpowiedzi przez Cechy rzemieślnicze biorąc pod uwagę otrzymany termin na zajęcie własnej opinii lub stanowiska. Zasady i metody konsultacji prawa z lokalnymi i branżowymi organizacjami rzemiosła oraz zrzeszonymi w ich strukturach zakładami rzemieślniczymi zostały przedstawione w dalszej części publikacji w **Rozdziale 4**. Proponowana forma zbierania opinii została określona w modelu i załączona w Aneksie do niniejszej publikacji zgodnie z funkcjonującymi narzędziami opiniowania w ramach rządowego procesu legislacji.

Propozycje projektów, problemów i rozwiązań prawnych szczególnie istotne lub skomplikowane pod względem prawnym są przekazywane do ekspertyz prawnych, zamawianych na otwartym rynku wśród wyspecjalizowanych podmiotów lub osób, dające rękojmię należytego ich wykonania. Szczegółowy zakres ekspertyz i zasady wyboru wykonawców ekspertyz zewnętrznych, dotyczących aktów, problemów i rozwiązań

18

[Statut Związku Rzemiosła Polskiego](#) - Uchwała nr 12 Kongresu Rzemiosła Polskiego z dnia 29 września 2020 roku ze zmianami uchwalonymi na mocy Uchwały nr 8 IX Kongresu Rzemiosła Polskiego z dnia 8 września 2021 roku.

prawnych będących przedmiotem konsultacji z organizacjami rzemiosła zostały omówione w dalszej części publikacji – w **Rozdziale 5**.

Po przekazaniu opinii przez izby rzemieślnicze i ewentualnym uzyskaniu ekspertyz prawnych organizowane są **warsztaty konsultacyjno-uzgodnieniowe** celem przedstawienia wszystkich analiz, opinii i stanowisk oraz wypracowania uzgodnionego projektu stanowiska lub opinii Związku Rzemiosła Polskiego. Sposób organizacji, dokumentowania i prowadzenia warsztatów zostały opisane w **Rozdziale 6**.

W przypadkach spornych dotyczących rozwiązań i trudności w uzyskaniu konsensusu, decyzję w sprawie ostatecznej treści projektu opinii lub stanowiska podejmują Prezydium i Zarząd Związku Rzemiosła Polskiego. Szczegółowe zasady opracowywania ostatecznych stanowisk

i opinii ZRP zostały określone w **Rozdziale 7**.

Proces wyboru i konsultacji projektów został przedstawiony na rysunku 5.

Rysunek 5. Proces wyboru i konsultacji projektów.

Źródło: Opracowanie własne.

3. Procedura i kryteria wyboru projektów aktów prawnych do konsultacji

Eksperci biura Związku Rzemiosła Polskiego wybierają projekty, problemy i rozwiązania prawne do analiz, konsultacji i oceny. Dokonując wyboru kierują się celami organizacji określonymi w statucie i strategiach Związku Rzemiosła Polskiego oraz zaleceniami Prezesa ZRP. Biorą pod uwagę pilność opiniowania oraz istotność projektów z punktu widzenia Związku Rzemiosła

Polskiego. Przy dokonywanym wyborze uwzględniają również wszelkie zgłoszone propozycje i sugestie zainteresowanych członków organizacji.

W przypadku wielu projektów, których szczegółowa ocena w określonym czasie nie jest możliwa do wykonania, Eksperci biura Związku Rzemiosła Polskiego dokonują wyboru najistotniejszych kwestii.

Pomocna w analizie istotności danego projektu może być jego ocena punktowa zgodna z kartą oceny istotności projektu aktu prawnego lub rozwiązania, której wzór został zamieszczony w Aneksie do niniejszej publikacji.

Ocena istotności zakłada rozważenie czy projekt aktu prawnego lub rozwiązania:

- został przekazany do konsultacji publicznych przez inicjatora;
- jest istotny z punktu widzenia ZRP i zrzeszonych w nim przedsiębiorców;
- godzi w interes ZRP i zrzeszonym w nim przedsiębiorców;
- reguluje kwestie zatrudnienia i umiejętności;
- dotyczy kwestii dualnego modelu kształcenia;
- może oddziaływać na sferę gospodarczą, a zwłaszcza na funkcjonowanie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw;
- powoduje skutki finansowe dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, w szczególności prawa podatkowego;
- wprowadza nowe lub zmienia obowiązujące normy regulujące działalność mikro, małych i średnich przedsiębiorstw;
- może doprowadzić do zmian otoczenia konkurencyjnego mikro, małych i średnich przedsiębiorstw;
- może wpływać na konsumentów oraz oddziaływać na budżet państwa;
- może oddziaływać na poziom obciążeń administracyjnych dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw;
- może wpływać na zmianę stosunku zatrudnienia w przedsiębiorstwach;
- może wpływać na branże rzemieślnicze gospodarki.

Dla ułatwienia oceny istotności przyjęto nadawanie subiektywnej eksperckiej, punktowej oceny projektu aktu prawnego lub rozwiązania w każdym z powyższych zagadnień. Jeśli dana regulacja jest istotna, ma wpływ lub dotyczy mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, rzemiosła lub ZRP należy danemu projektowi, w danym kryterium przyznać „1 punkt”, jeśli nie należy przyznać

„0 punktów”. Każdy oceniany projekt może otrzymać od 0 do 13 punktów. Projekty lub rozwiązania, które w niewielkim zakresie dotyczą wymienionych kwestii nie muszą być poddawane szczegółowej ocenie.

Projekty lub rozwiązania, których problematyka jest zawiła lub których ocena punktowa istotności według przyjętych kryteriów jest wysoka, warto przekazać do sporządzenia ekspertyz prawnych.

Ocena wpływu projektów aktów prawnych, może dotyczyć zarówno nowych regulacji, zmian w obowiązujących przepisach prawnych lub zgłaszanych inicjatywach. Przepisy zawarte w jednym projekcie aktu prawnego mogą mieć różne oddziaływanie (pozytywne lub negatywne) oraz wywoływać różne skutki dla poszczególnych branż lub mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Fakt ten należy uwzględnić w procesie konsultacji i wypracowaniu stanowiska.

W ramach niniejszego modelu eksperci z biura Związku Rzemiosła Polskiego przekazują materiały do konsultacji, opiniowania i oceny do ekspertów z następujących Izb rzemieślniczych:

- Izby Rzemieślniczej i Przedsiębiorczości w Białymstoku
- Beskidzkiej Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Bielsku Białej
- Warmińsko-Mazurskiej Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Olsztynie
- Izby Rzemieślniczej w Opolu
- Kujawsko - Pomorskiej Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Bydgoszczy
- Wielkopolskiej Izby Rzemieślniczej w Poznaniu
- Częstochowskiej Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Częstochowie
- Pomorskiej Izba Rzemieślniczej Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Gdańsku
- Izby Rzemieślniczej w Rzeszowie
- Lubuskiej Izba Rzemieślnicza w Gorzowie Wlkp.
- Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości Pomorza Środkowego w Słupsku
- Izby Rzemieślniczej w Kaliszu
- Izby Rzemieślniczej oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Tarnowie
- Izby Rzemieślniczej Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Szczecinie
- Izby Rzemieślniczej oraz Małej i Średniej Przedsiębiorczości w Katowicach
- Izby Rzemieślników i Przedsiębiorców w Kielcach

- Mazowieckiej Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Warszawie
- Małopolskiej Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Krakowie
- Izby Rzemieślniczej Mazowsza, Kurpi i Podlasia w Warszawie
- Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Lublinie
- Dolnośląskiej Izba Rzemieślnicza we Wrocławiu
- Izby Rzemieślniczej w Łodzi
- Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Nowym Sączu
- Krajowej Rzemieślniczej Izby Optycznej

4. **Zasady i metody konsultacji prawa z lokalnymi i branżowymi organizacjami rzemiosła oraz zrzeszonymi w ich strukturach zakładami rzemieślniczymi**

Eksperci Izb rzemieślniczych niezwłocznie po otrzymaniu projektu aktu prawnego lub rozwiązania podejmują prace analityczne nad nim oraz przekazują otrzymane materiały do konsultacji do Cechów rzemieślniczych **wraz ze wzorem opinii w sprawie uwag do projektu aktu prawnego lub rozwiązania dla Cechów**, wyznaczając termin udzielenia odpowiedzi przez Cechy. Wyznaczony termin na odpowiedź musi być krótszy niż otrzymany termin na zajęcie własnej opinii lub stanowiska.

W niniejszym modelu eksperci Izb rzemieślniczych przekazują materiały do Cechów przyporządkowanych w strukturze zgodnie z aktualną **Bazą organizacji i firm rzemieślniczych** opublikowaną na stronie Związku Rzemiosła Polskiego (<https://zrp.pl/baza-organizacji-i-firm-rzemieslniczych/>). Zalecane jest wysyłanie materiałów zarówno na bezpośrednie adresy e-mail ekspertów w Cechach rzemieślniczych zajmujących się opiniowaniem oraz główne adresy Cechów rzemieślniczych podane ww. bazie z zaznaczeniem potwierdzenia dostarczenia wiadomości (w celu pominięcia telefonicznego potwierdzenia). Jeśli jest to możliwe informacja o opiniowaniu projektu wraz linkiem do projektu, np. zamieszczonego na stronie Rządowego Centrum Legislacji lub stronie Sejmu wraz proponowanym wzorem zbierania opinii w sprawie uwag do projektu aktu prawnego lub rozwiązania powinny być zamieszczane na stronach internetowych Izb i Cechów rzemieślniczych.

Zebrane z Cechów rzemieślniczych opinie w sprawie uwag do projektu aktu prawnego lub rozwiązania powinny być scalone w Izbach rzemieślniczych i przekazane do ekspertów z biura Związku Rzemiosła Polskiego w formie raportu z konsultacji wraz z opinią bądź stanowiskiem własnym, uwzględniającym i podsumowującym konsultacje z Cechami, a także krótkim opisem

ich przebiegu. Wzór opinii w sprawie uwag do projektu aktu prawnego lub rozwiązania dla z Izby Rzemieślniczych zamieszczono w Aneksie.

W przygotowywanych opiniach prawnych i stanowiskach należy zawrzeć **opis problemu, jego analizę prawną, wskazać potencjalne zagrożenia oraz przedstawić konkluzje**. Opinia powinna odnosić się do stanu faktycznego oraz przewidywanych skutków rozwiązań, przedstawiając klarowny pogląd na rozpatrywane zagadnienia. Opinie należy wzbogacić o ogólną ocenę rozwiązań (pozytywną, negatywną bądź neutralną w odniesieniu do całości lub części rozwiązań) oraz rekomendację dotyczącą dalszego procedowania i rozwiązania stwierdzonych problemów.

Warto przy tym zauważyć, pewną subtelną różnicę między opinią prawną, a stanowiskiem.

Chociaż ogólnie opinia i stanowisko mogą być rozumiane jako pogląd w sprawie, np. „orzeczenie specjalisty na jakiś temat”¹⁹, „ocena danego obiektu lub sytuacji, wyrażana słowami”²⁰, „sposób pojmowania czegoś, zapatrywania się na coś”²¹ lub „to, co ktoś mówi na określony temat, co wynika ze sposobu oceniania informacji, jakie ma w związku z tym tematem i co powoduje, że jest gotów podjąć określone działania”²² to w przypadku opinii prawnych i stanowisk osoby nie będące prawnikami raczej powinny posługiwać się pojęciem stanowiska niż opinii.

Opinie prawne są wydawane przez organy, instytucje i inne gremia do tego powołane, a także są niejako przypisane do zawodu radcy prawnego²³ i zawodu adwokata²⁴, których praca polega między innymi właśnie na sporządzaniu opinii prawnych i opracowywaniu projektów aktów prawnych. Ponadto, opinie i wyjaśnienia z zakresu obowiązków podatkowych i celnych należą do czynności doradztwa podatkowego realizowanych przez doradców podatkowych²⁵, a opinie

19

Słownik języka polskiego PWN, wydanie internetowe, <https://sjp.pwn.pl/sjp/opinia/2495596.html> (2025)

20

Wielki słownik języka polskiego, wydanie internetowe, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/3365/opinia/5050191/poglad#> (2025)

21

Słownik języka polskiego PWN, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/10033/stanowisko/4313530/poglad> (2025)

22

Wielki słownik języka polskiego <https://wsjp.pl/haslo/podglad/10033/stanowisko/4313530/poglad> (2025)

23

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. [o radcach prawnych](#) (Dz.U. 2024 poz. 499), art. 6.

24

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. [Prawo o adwokaturze](#) (Dz.U. 2024 poz. 1564), art. 4.

25

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. [o doradztwie podatkowym](#) (Dz.U. 2021 poz. 2117), art. 2

w sprawach własności przemysłowej i własności intelektualnej, należą do zadań rzeczników patentowych²⁶.

Niemniej, **wyrażanie opinii i zajmowanie stanowisk należy do właściwości Rady Dialogu Społecznego oraz jej stron**, zgodnie z art. 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Zatem w przypadku przygotowywanych przez Związek Rzemiosła Polskiego informacji (strony pracodawców), dotyczących projektów aktów prawnych wydaje się zasadne stosowanie i używanie obu określeń.

Przygotowując opinie do oceny skutków regulacji (od której można zacząć) warto stosować polskie zalecenia dotyczące jej tworzenia (oceny ex-ante), oraz [europejski zestaw narzędzi służących lepszemu stanowieniu prawa](#)²⁷, a także pamiętać o europejskiej zasadzie „najpierw myśl na małą skalę”²⁸ podczas formułowania nowych propozycji. Różne materiały na temat projektowania rozwiązań prawnych i dokonywania oceny wpływu regulacji są na bieżąco aktualizowane na stronie Rządowego Centrum legislacji²⁹ oraz Serwisu Rzeczypospolitej Polskiej (<https://www.gov.pl/>), czego dobrym przykładem może być podstrona Ministerstwa Rozwoju i Technologii zatytułowana „Lepsze prawo”³⁰.

Ponadto, analizując załączoną do projektu ustawy ocenę skutków regulacji, warto posiłkować się danymi z badań realizowanych przez Główny Urząd Statystyczny, Eurostat, OECD, Narodowy Bank Polski i World Bank oraz wytycznymi dotyczącymi wskaźników makroekonomicznych publikowanymi przez Ministerstwo Finansów. Przydatne może być również sprawdzenie aktualnych wyjaśnień dotyczących jej wypełniania, które są częścią opracowanego formularza OSR. Ocena skutków regulacji powinna być opracowana zgodnie z zasadą proporcjonalności, dotyczącą użycia jedynie takich środków, które są niezbędne do osiągnięcia celu. W aktualnym formularzu zawarto 13 punktów oceny, z których każdy ma szczegółowo opisane znaczenie. Aktualne wyjaśnienia dotyczące wypełniania formularza OSR załączono w Aneksie.

26

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. [o rzecznikach patentowych](#) (Dz.U. 2024 poz. 749), art. 8

27

Komisja Europejska, Zestaw narzędzi służących lepszemu stanowieniu prawa, strona: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en (2025)

28

Komisja Europejska, [SME Test](#) (2025)

29

RCL, [Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego](#), strona: <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/> (2025)

30

Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Lepsze prawo, strona <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/lepsze-prawo> (2025)

W tym miejscu warto również zaznaczyć że poselskie projektu ustaw wnoszone do sejmu bez konsultacji mogą zamiast załączonej oceny skutków regulacji mieć załączone tzw. deklarowane skutki regulacji (DSR)³¹. Formularz DSR, w trzech częściach zawiera 11 punktów, dotyczących oceny wpływu regulacji. Jego forma i przygotowania są mniej wymagające niż OSR.

Przygotowując opinie do projektu przepisów ustawy warto sięgnąć do aktualnych Zasad techniki prawodawczej³², które stanowią zespół reguł wskazujących, jak poprawnie konstruować akty prawne i redagować ujęte w nich przepisy.

Opiniując uzasadnienie do projektu aktu prawnego warto zweryfikować, czy uzasadnienie odnosi się do wszystkich przepisów i jasno przedstawia ich cel, skutki i potrzebę wprowadzenia. Czy uzasadnienie jest spójne z załączonym do projektu formularzem OSR.

Na zakończenie analiz warto poddać rozważeniu potrzebę i adekwatność zaproponowanych rozwiązań, biorąc pod uwagę ewentualne możliwości innych, alternatywnych działań przez inicjatora projektu oraz koszty jego realizacji, a także obciążenia dla przedsiębiorców i administracji publicznej. Pożądane jest by z opinii wynikało czy projektowane rozwiązania są pozytywne, spójne ze strategiami w danym obszarze i uwzględniają nowoczesne rozwiązania technologiczne.

5. Ekspertyzy zewnętrzne dotyczące aktów prawnych będących przedmiotem konsultacji z organizacjami rzemiosła

Propozycje projektów, problemów i rozwiązań prawnych szczególnie istotne lub skomplikowane pod względem prawnym są przekazywane do ekspertyz prawnych, zamawianych na otwartym rynku wśród wyspecjalizowanych podmiotów lub osób, dających rękojmię należytego ich wykonania.

Ekspertyza, zgodnie z definicją to: „ogół czynności badawczych dokonywanych przez osobę wyspecjalizowaną w danej dziedzinie lub powołaną do tego instytucję (np. instytut naukowo-badawczy), przeprowadzonych na zlecenie innego podmiotu”³³.

31

Wzór deklarowanych skutki regulacji, Załącznik do uchwały nr 51 Prezydium Sejmu z dnia 26 sierpnia 2024 r. https://www.sejm.gov.pl/kancelaria/UPS2024051_zal.pdf (2025)

32

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „[Zasad techniki prawodawczej](#)” (Dz.U. 2016 poz. 283).

33

Encyklopedia PWN, wydanie internetowe <https://encyklopedia.pwn.pl/encyklopedia/ekspertyza.html> (2025)

Celem ekspertyzy jest dostarczenie kompleksowej informacji o faktycznym stanie prawnym, projekcie aktu prawnego lub projektowanego rozwiązania, a także przedstawienie ewentualnych propozycji rozwiązań.

Zakres ekspertyz może być zróżnicowany ze względu na charakter projektu i skomplikowanie zawartych w nim rozwiązań, a także limit czasu na jej przygotowanie. Niemniej, ekspertyza powinna dostarczać więcej szczegółowych i profesjonalnie przedstawionych informacji lub analiz niż opinia (zawierająca opis problemu, analizę prawną, zagrożenia i konkluzje). Jej przedmiotem może być przygotowanie nowego aktu prawnego wraz z oceną skutków regulacji i uzasadnieniem.

Ekspertyza w przypadku aktu prawnego może zawierać:

- Tezy ekspertyzy / informacje o przedmiocie ekspertyzy.
- Ocenę faktycznych zjawisk, zdarzeń i procesów.
- Zakres proponowanych zmian i ogólną charakterystykę przepisów.
- Analizę prawną i szczegółowe uwagi do projektowanych rozwiązań.
- Szczegółowe uwagi do OSR i uzasadnienia (z wykorzystaniem dostępnych danych i wyników badań).
- Odniesienie do zgodności z Konstytucją, przepisami UE i aktualnymi strategiami Kraju
- Uzasadnienie prawne zawartych tez.

Ekspertyza w przypadku problemu lub projektowanego rozwiązania powinna zawierać:

- Opis problemu i jego analizę prawną.
- Wskazanie potencjalnych zagrożeń.
- Wnioski, rekomendacje i propozycje (w tym rozwiązań prawnych i ich zapisów) do stanowiska lub opinii Związku Rzemiosła Polskiego.
- Konkluzje.

W ramach projektu służącemu wypracowaniu i wdrożeniu Modelu monitorowania prawa przez organizacje rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności, zaplanowano realizację 18 ekspertyz.

Ekspertyzy dla Związku Rzemiosła Polskiego powinny zawierać:

- ocenę wprowadzanych regulacji dla mikro, małych i średnich firm rzemieślniczych oraz organizacji rzemiosła na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym,

- wskazanie pozytywnych i negatywnych skutków wprowadzanych zmian,
- rekomendacje do stanowiska Związku Rzemiosła Polskiego dla wprowadzanych przez projektowaną ustawę/rozporządzenie zmian, z uwzględnieniem misji Związku.

Zamówienia ekspertyz zostaną przeprowadzone zgodnie z „Wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027” i zasadami finansowania programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027³⁴, oraz obowiązującymi w Polsce przepisami i wewnętrznymi procedurami Związku Rzemiosła Polskiego.

6. Warsztaty konsultacyjne

6.1. Cele, forma i uczestnicy warsztatów

Warsztaty konsultacyjne będą służyły pogłębionej analizie projektów i dyskusji ekspertów, w celu wypracowania stanowisk odnośnie aktów prawnych lub przekazanych do opiniowania rozwiązań. Powinny być miejscem wyjaśnienia wątpliwości i ewentualnych rozbieżności w ocenie formy, treści i skutków procedowanych inicjatyw.

Moderowanie i organizacja warsztatów jest zadaniem ekspertów biura Związku Rzemiosła Polskiego, a same warsztaty mogą być realizowane w dowolny sposób wykorzystujący różne techniki, narzędzia i działania mające na celu wypracowanie stanowisk i opinii.

W trakcie warsztatów może być np.: prowadzona burza mózgów, debata oksfordzka, prezentacja, wykład, dyskusja moderowana, dyskusja typu seminaryjnego, dyskusja panelowa, okrągły stół – swobodna wymiana doświadczeń lub wspólnie opracowana analiza SWOT. Przed wykorzystaniem narzędzi lub technik dla uaktywnienia uczestników i inspirowania twórczego podejścia, ich cele i zasady powinny być przedstawione. Warsztaty będą wykorzystywały różne metody prezentacji oraz pracy grupowej w zależności od potrzeb, preferencji oraz doświadczeń zdobytych w ramach realizacji projektu.

W szczególnych okolicznościach moderacja warsztatów może zostać przekazana wybranemu ekspertowi z Izby Rzemieślniczej.

W warsztatach, jako obserwatorzy, mogą brać udział przedstawiciele rzemiosła, przedsiębiorcy, uczestnicy konsultacji (których wkłady do opinii były szczególnie istotne), autorzy ekspertyz prawnych i inne zaproszone osoby. Udział wymienionych osób wymaga zgody ekspertów z biura Związku Rzemiosła Polskiego.

34

Portal Funduszy Europejskich, Zasady finansowania Programu FERS

<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/zasady-finansowania-programu-fers/> (2025)

6.2. Zasady organizacji warsztatów

Warsztaty mogą być organizowane w dowolnym miejscu stwarzającym warunki do zachowania poufności oraz prowadzenia dyskusji i prezentacji z wykorzystaniem sprzętu multimedialnego. Miejsce organizacji warsztatów powinno być dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Termin i miejsce (region) przeprowadzenia warsztatów zostaną uzgodnione z ekspertami Izb Rzemieślniczych.

Po zakończeniu realizacji projektu w szczególnych sytuacjach mogą być prowadzone w formie hybrydowej lub wyłącznie on-line w celu ograniczenia kosztów i czasu związanego z dojazdem ekspertów. Przyjęto założenie, że Warsztaty będą miały charakter dwudniowy, potrwać ok. 12 godzin (średnio 6 godzin dziennie) i będą dotyczyć minimum dwóch różnych zagadnień.

Przed warsztatami zostanie opracowany i uzgodniony program warsztatów, który może zawierać:

- omówienie projektów aktów prawnych przekazanych do konsultacji
- prezentację wyników konsultacji i istoty przekazanych uwag,
- analizę i omówienie zleconych ekspertyz prawnych
- dyskusję nad prezentowanymi materiałami,
- wypracowane i uzgodnione projekty stanowisk Związku Rzemiosła Polskiego.

W ramach projektu służącemu wypracowaniu i wdrożeniu Modelu monitorowania prawa przez organizacje rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności, zaplanowano realizację 18 stanowisk lub opinii dot. określonych dziedzin prawa oraz 8 warsztatów, w których może wziąć udział średnio ok. 28 osób.

7. Zasady opracowywania ostatecznych stanowisk i opinii ZRP

Zebrane z Izb Rzemieślniczych informacje omówione na warsztatach powinny być scalone w biurze Związku Rzemiosła Polskiego i wraz z ewentualną ekspertyzą prawną stanowić uzupełnienie dla omówionego na warsztatach projektu opinii lub stanowiska Związku Rzemiosła Polskiego. W przypadku braku konsensu, co do treści projektu opinii lub stanowiska wybór zawartych w nich rozwiązań może podlegać głosowaniu przez ekspertów, ale ostateczną decyzję o kształcie projektu opinii lub stanowiska podejmuje Prezydium i/lub Zarząd Związku Rzemiosła Polskiego.

Dla każdego z przekazanych do analiz, konsultacji i oceny projektów aktów prawnych lub rozwiązań powinien być stworzony raport z konsultacji zawierający przekazane opinie z Izb rzemieślniczych i Cechów rzemieślniczych uzupełniony o opinię ekspertów biura Związku Rzemiosła Polskiego, a także całościowy krótki opis przebiegu konsultacji.

Wzór raportu może być zgodny ze wzorem opinii przekazywanej z Izb rzemieślniczych po konsultacji z cechami, zamieszczony w Aneksie.

Ostateczna forma stanowiska lub opinii może zawierać dowolny układ informacji służący najlepszemu ich przekazaniu oraz musi być zaakceptowana przez Prezesa Związku Rzemiosła Polskiego.

8. Przekazywanie stanowisk i opinii ZRP do organów administracji publicznej oraz ich upowszechnianie

Wypracowane i zaakceptowane stanowiska, opinie prawne lub rozwiązania Związku Rzemiosła Polskiego są niezwłocznie przekazywane właściwym instytucjom, stronom dialogu społecznego, inicjatorom rozwiązań lub w przypadku inicjatywy Związku, posiadaczom inicjatywy ustawodawczej.

Wynik prac powinien być rozesłany do Izb rzemieślniczych, a następnie przez te izby do Cechów rzemieślniczych i zmieszczony na stronach internetowych w celu dotarcia do szerokiego grona odbiorców. Przekazany do publicznej informacji materiał nie powinien zawierać roboczych wkładów i raportów z konsultacji.

W ramach projektu wdrażającego model zaplanowano 24 dwu dniowe szkolenia przeprowadzane dla przedstawicieli regionalnych i branżowej Izby rzemieślniczej, które mają być zrealizowane we wszystkich województwach. Założone w projekcie szkolenia mają objąć ponad 500 osób zgodnie z zakładanymi w projekcie zasadami rekrutacji.

Zakończenie

Prezentowany model został opracowany przez ekspertów biura Związku Rzemiosła Polskiego w przy współpracy z ekspertami z Izb rzemieślniczych zaangażowanymi w prace projektowe i regionalne konsultacje.

Niniejszy model może podlegać aktualizacjom w związku ze zmianą resortów i przenoszeniem poszczególnych działów między nimi, zmianami struktury Związku i przystąpieniem nowych Izb i Cechów rzemieślniczych, zmianami stron internetowych do monitorowania, a także w związku ze zmieniającymi się regulacjami dotyczącymi procesów legislacyjnych, w tym w związku ze zmianą narzędzi i formularzy - takich jak formularz OSR.

Formułę modelu zakładającą zbieranie informacji w jednolitej formie z zachowaniem hierarchicznej struktury organizacji oraz projektowanie, uzgadnianie stanowisk i opinii w trakcie spotkań konsultacyjnych na podstawie zebranych informacji - można uznać za uniwersalną.

Zawarte w modelu działania zakładające zarówno aktywne, twórcze podejmowanie analiz istniejących rozwiązań prawnych w celu rozpoznania ich słabych stron i doskonalenie oraz monitorowanie zapobiegawcze nowych inicjatyw ma charakter ponadczasowy.