

STANOWISKO PARTNERÓW SPOŁECZNYCH DZIAŁAJĄCYCH W SEKTORZE BUDOWLANYM W SPRAWIE WARUNKÓW DALSZEGO ROZWOJU BUDOWNICTWA W POLSCE W LATACH 2014 -2020 I W DALSZEJ PERSPEKTYWIE

Związek Zawodowy Budowlanych wspólnie z Konfederacją Budownictwa i Nieruchomości podjął inicjatywę opracowania i przedstawienia do akceptacji przez inne organizacje pozarządowe związane z szeroko rozumianym budownictwem, stanowiska w sprawie dalszego rozwoju Polski w latach 2013-2020 mając na uwadze miejsce w tym rozwoju sektora budownictwa.

W przesłaniu kierujemy się w szczególności doświadczeniem wyniesionym z przeszłości oraz widzianymi potrzebami dla przyszłości, które w ujęciu syntetycznym zamykają się w słowach:

”SKUTECZNE PAŃSTWO - TWORZĄCE SPRAWNY SYSTEM STANOWIENIA PRAWA I FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI GWARANCJĄ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU GOSPODARKI I SPOŁECZEŃSTWA W LATACH 2014-2020 I W DALSZEJ PERSPEKTYWIE,,

To przesłanie kierują do wszystkich czynników sprawczych Rzeczypospolitej Polskiej - Parlamentu, Rządu, Organów Administracji, Prokuratury, Sądów, Polityków - współpracujących i współdziałających w tworzeniu struktur demokratycznego państwa prawnego oraz podstaw formalno prawnych dla rynku budowlanego, związków, organizacji pozarządowych pracodawców i pracobiorców związanych z tym rynkiem.

Istnieje niezaprzeczalna potrzeba usprawnienia funkcjonowania państwa. Niepokojące wydarzenia prezentowane przez media przedstawiają jedynie najbardziej spektakularną stronę patologicznej rzeczywistości będącej skutkiem niesprawności państwa utrzymującej się od transformacji ustrojowej, dokonanej w 1989 roku.

Dwudziestoletni okres powinien być wystarczający dla zbudowania państwa skutecznego, zdolnego do stworzenia systemu prawno - administracyjnego odpowiadającego potrzebom demokratycznego państwa prawnego, w którym

istnieją sprawne mechanizmy tworzenia i przestrzegania prawa – sprzyjające gospodarczemu rozwojowi społeczeństwa.

Obserwowane i utrzymujące się od lat procesy usprawniania państwa i negatywne wydarzenia dowodzą że istniejący system polityczny i sposób sprawowania władzy jest nieskuteczny.

Przywołać należy zasadę fundamentalną, występującą w ujęciu aksjologii prawa, iż państwo tworzą wszyscy obywatele, całe społeczeństwo. Za skuteczność państwa odpowiedzialność ponoszą władze państwa. Owa odpowiedzialność stanowić powinna podstawowy wyznacznik, moralny, etyczny i prawny w tworzeniu systemu podstaw prawno - administracyjnych dla społeczeństwa.

Państwo liberalne, państwo solidarne, tanie państwo, przyjazne państwo i kilka innych określeń funkcjonuje w sferze społeczno politycznej i używane są zależnie od potrzeb przez wszystkie bez wyjątku ugrupowania polityczne dla zdobycia lub utrzymania władzy. Te określenia mają na celu wzbudzenie zainteresowania i skupienia uwagi na przymiotniku, który w określonej sytuacji jest bardziej nośny i wzbudza społeczne nadzieje. To nie wystarcza, nie tworzy pożądanej jakości, nie spełnia potrzeb społecznych, w równej mierze, szerokich rzesz pracowników oraz przedsiębiorców.

Z tych powodów partnerzy społeczni tj. - Związek Zawodowy Budowlani i Konfederacja Budownictwa i Nieruchomości, w związku z pogarszającą się sytuacją w budownictwie, zagrażającą dużym wzrostem bezrobocia i upadkiem znacznej liczby firm, wraz z innymi sygnatariuszami podpisanymi poniżej apelują o pilne podjęcie i przeprowadzenie, ponad różnicami politycznymi, działań mających na celu podjęcie dialogu społecznego dla stworzenia warunków dalszego rozwoju Polski w latach 2014-2020 i dalszej perspektywie w warunkach pokoju społecznego.

Deklarujemy w szczególności podjęcie działań w obszarach takich jak:

- 1. określenie zasad tworzenia trwałego, nienaruszalnego, systemu transparentnej legislacji i dobrych zasad jej przestrzegania,**
- 2. podjęcie debaty społecznej w celu określenia kierunków i zakresu zmian w systemie prawno-administracyjnym państwa dla perspektywy 2014-2020 i dalszej perspektywy,**

3. określenie roli i miejsca budownictwa w rozwoju Polski w latach 2014-2020 i w dalszej perspektywie.

SYGNOTARIUSZE POROZUMIENIA

Przewodniczący Związku Zawodowego Budowlanych	Prezes Konfederacji Budownictwa i Nieruchomości
..... /-/ Zbigniew Janowski /-/ Michał Staszewski
Przewodniczący Krajowej Sekcji Budownictwa i Przemysłu Drzewnego NSZZ „Solidarność”	Prezes Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa
..... /-/ Zbigniew Majchrzak /-/ Marek Michałowski
Prezes Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa	Prezes Polskiej Izby Przemysłowo- Handlowej Budownictwa
..... /-/ Andrzej Roch Dobrucki /-/ Stefan Góralczyk
Przewodniczący Polskiego Związku Inżynierów i Techników Budownictwa	Prezes Izby Projektowania Budowlanego
..... /-/ Ryszard Trykosko /-/ Ksawery Krassowski
Prezes Polskiej Izby Konstrukcji Stalowych	Prezes Polskiej Izby Gospodarczej Rusztowań
..... /-/ Karol Heinrich /-/ Zenon Sztabryn
Prezes Korporacji Przedsiębiorców Budowlanych „UNI-BUD”	Prezes Stowarzyszenia Producentów Betonów
..... /-/ Barbara Reduch-Widelska /-/ Mieczysław Saboń

UZSADNIENIE TREŚCI WSPÓLNEGO STANOWISKA

Za podstawę rozważań i analizy, przyjęto przeprowadzane przez władze państwowe, ustawodawczą i wykonawczą reformy, nowelizacje ustaw i inne zmiany prawa, podejmowane nieustannie do początku transformacji ustrojowej w 1989 roku oraz oddziaływanie tych zmian na system administracyjny państwa, sektor gospodarczy oraz na społeczeństwo.

Opracowanie jest apolityczne, nieodnoszące się z sympatią lub antypatią do żadnego z istniejących lub nieistniejących już ugrupowań. Ten naturalny wymóg tworzy możliwość podjęcia dyskusji i merytorycznej oceny zagadnień poniżej poruszonych.

Stanowi próbę określenia ram problematyki oraz zdefiniowania przyczyn występowania zjawiska trwałej niemożności państwa w tworzeniu pewnego prawa i skutecznych instytucji zdolnych zapewnić warunki dla zharmonizowanego społecznego rozwoju. W szczególności jest wyrazem zaniepokojenia organizacji sektora budowlanego pogarszającymi się perspektywami dla dużej części społeczeństwa, która związała swoje życie i przyszłość z tą gałęzią gospodarki.

Bezpośrednią przesłanką do podjęcia inicjatywy, są podejmowane działania polityczne (debata ekonomistów) oraz (deregulacyjne) Ministerstwa Gospodarki (MG), z lipca i września 2011 roku, w tym projekt zmian niektórych aktów prawnych z czerwca 2012 roku.

Niewątpliwie, inicjatywa Ministerstwa Gospodarki, w proponowanym przedmiocie zmian regulacyjnych, jest ze wszech miar słuszna i pożyteczna. Przedstawione w projekcie (czerwiec 2012r.) cele regulacji zaskakują trafnością oceny i precyzją użytych sformułowań. *„Celem projektowanej regulacji jest poprawa warunków wykonywania działalności gospodarczej. Służyć temu będzie zniesienie lub ograniczenie niektórych uciążliwych i zbędnych obciążeń administracyjnych i uproszczenie przepisów, które są barierami rozwoju przedsiębiorczości. Nieprecyzyjne przepisy i biurokratyczne ograniczenia hamują*

wzrost przedsiębiorczości w Polsce oraz narażają przedsiębiorców na ponoszenie nieuzasadnionych kosztów”.

Z nadzieją należy przyjąć, że powyższe sformułowania i użyte zwroty stanowią uznanie przez stronę rządową istnienia „złego prawa”, którego niekorzystny wpływ na gospodarkę, wskazywały organizacje pracownicze i organizacje przedsiębiorców.

Proponowane zmiany treści niektórych aktów prawnych, co słusznie zauważa Ministerstwo Gospodarki, przyniosą znaczne oszczędności, środków oraz oszczędności użytego potencjału intelektualnego i osobowego instytucji państwa i przedsiębiorców, używanego obecnie bezpożytecznie.

Ocena zmian poszczególnych regulacji, zwłaszcza ich zakresu, nie jest możliwa bez dogłębnej analizy, funkcji aktów prawnych, podstawy lub zasadności ich istnienia dla sprawnego funkcjonowania administracji, i realnych potrzeb przedsiębiorców, koniecznych dla rozwoju danego sektora gospodarczego, przy uwzględnieniu możliwości podołania wewnątrz unijnej konkurencji. To zadanie dla odpowiednich zespołów problemowych lub roboczych, powołanych w zakresie konsultacji środowiskowych i społecznych.

Podejmowane przez MG działania w kierunku poprawy funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorców, stały się koniecznością. Powodowane przedstawianymi od lat, utrzymującymi Polskę na tym samym poziomie, alarmującymi danymi międzynarodowych organizacji.

Polska w Indeksie Wolności Gospodarczej Świata, zajmuje od kilkunastu lat 70 – 73 miejsce wśród 141 sklasyfikowanych krajów.

W „Doing Business 2010”, rankingu Banku Światowego, który badał 183 kraje, Polska pod względem „łatwości prowadzenia biznesu” zajmuje 72 miejsce (- Niemcy 25, - Słowacja 42, - Węgry 47, - Słowenia 53, - Czechy 74).

Według analityków Banku Światowego - czas potrzebny na uzyskanie pozwolenia na budowę sytuuje Polskę na 164 miejscu na 183 analizowane kraje. Pod względem obciążeń podatkowych Polska zajmuje bardzo odległe 151 miejsce na 183 oceniane kraje. Nieco lepiej wypadamy, gdy chodzi o dochodzenie swoich praw przed sądem- zajmując 75 miejsce w rankingu.

W rankingu wskaźników swobody gospodarczej Index of Economic Freedom przygotowanym przez Heritage Foundation i Wall Street Journal- zajmujemy obecnie 71 miejsce (63,2 pkt) na 100 możliwych. A w rankingu The Global Competitiveness Report 2009-2010 (Raport o globalnej konkurencyjności)

przygotowanym przez Światowe Forum Ekonomiczne na 133 sklasyfikowane kraje zajmujemy 46 miejsce.

Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, wskazuje możliwości znacznego wzrostu PKB w przypadku wyeliminowania utrudnień.

Komisja Europejska postrzega barierę wzrostu gospodarczego polski w postaci szeroko zakrojonej biurokracji.

Polska przedstawiana, jako zielona wyspa wzrostu gospodarczego, duma polskiego rządu, chwalonego w UE, jest jednocześnie krajem gdzie instytucje państwa, utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej, marnotrawią wysiłek obywateli. Utrzymujący się wzrost gospodarczy Polski, niestety nie jest wynikiem polityki państwa, obecnego rządu ani żadnego poprzedniego. To wyłącznie wysiłek Polaków, ich ogromna determinacja, poświęcenie, nadmierny trud ponoszony w przewycięzanie przez państwo nakładanych, niepotrzebnych trudności. System polityczny nie zapewnia warunków do rozwoju społeczeństwa i państwa niezbędnych do zniesienia różnic bytowych, istniejących w porównaniu do rozwiniętych krajów UE.

Nasuwa się samoistne, natrętne i niepokojące pytanie, – jaki mógłby być stan polskiej gospodarki, gdyby po dokonanej transformacji ustrojowej stworzono stabilne i nienaruszalne, partyjnym interesem lub zaślepieniem politycznym trwałe ramy prawa, sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości i swobodom gospodarczym?

W tym kontekście debata ekonomistów może przynieść pożyteczne rozwiązania, lecz nie dokona zmian systemowych, niezbędnych dla podniesienia funkcjonalności systemu państwa.

Podkreślić należy, że proponowane przez MG zmiany nie rozwiążą istniejącego, od początku transformacji ustrojowej, problemu jakości ustawodawstwa, sprawności organów administracji państwowej i samorządowej. Widocznego w zakresie utrudnień państwa w swobodzie działalności gospodarczej i przedsiębiorczości oraz niesprawności w funkcjonowaniu państwowego i samorządowego aparatu administracji.

Gdyż są działaniami doraźnymi, podjętymi dla wyeliminowania widocznych restrykcji, z niektórych tylko aktów prawnych.

Działania MG, nie zmierzają, zatem do zlikwidowania przyczyn powstawania negatywnych zjawisk, mających destrukcyjny wpływ na rozwój społeczeństwa, w tym na rozwój gospodarki. Nieprzejrzystego systemu tworzenia wadliwego prawa oraz istnienia i umacniania się szeregu zwyczajów w funkcjonowaniu administracji tworzących swoistą dowolność proceduralną, nieopartą na podstawie prawnej.

Naprawa poszczególnych aktów prawnych, nie może przynieść pożądanego efektu, w postaci powstania sprawnych struktur państwa. Takie działanie skazane jest na przegraną, ponieważ system tworzący wadliwe prawo, „produkuje” je w tempie szybszym niż jest je w stanie naprawić. Zmieniające się nieustannie prawo jest naturalnym następstwem jego słabej jakości. To problem o skali ogólnospołecznej, którego Państwo Polskie, przez ponad 20 lat nie może wyeliminować.

Wskazać należy, że nowelizacje ustaw podejmowane są w zdecydowanej większości, nie z powodu „zużycia” przepisów w nich zawartych, których zmiana stała się koniecznością na wskutek naturalnego powstawania nowych zjawisk i zagadnień, związanych ze zmianą rzeczywistości. Podejmowane są z powodu wadliwości ich nominalnej treści bądź dla zrealizowania potrzeb grup interesów.

Na tym tle fundamentalnego znaczenia nabiera proces tworzenia i zmiany prawa, udział organizacji społecznych w konsultacjach, transparentność legislacyjna. Okazuje się, że nie wystarcza załączenie przez projektodawcę ogólnych założeń do wprowadzanej regulacji prawnej, optymistycznie przedstawiającej jej oddziaływanie. Które to założenia następnie, stoją w rażącej sprzeczności z finalną treścią regulowanego aktu prawnego. Koniecznym jest by końcowy efekt prac legislacyjnych, (powstająca lub nowelizowana ustawa) otrzymał uzasadnienie, w którym należy zamieścić analizę społeczno-gospodarczego wpływu i skutków tego wpływu na regulowany obszar społecznej aktywności, określony obszar prawa lub cały system prawny. Powinno zawierać także podanie przyczyn odrzucenia proponowanych rozwiązań, wskazań lub uwag, wnoszonych w ramach konsultacji społecznych. Bez powyższej konieczności udział czynnika społecznego maleje lub zanika, zniechęconego bezskutecznością podejmowanych działań, potęgowaną pomijaniem bez przedstawionego uzasadnienia. Być może pominięcie jest oparte na racjonalności, wynikającej z szerszego oddziaływania wprowadzanych zmian,

jednakże organ ustawodawczy powinien to wykazać, co wynika wprost z konstytucyjnego obowiązku budowania zaufania obywateli do organów państwa. Przyjęcie takiej procedury, obok innych proponowanych, spowoduje pierwotną przejrzystość procesu tworzenia prawa oraz następczą kontrolę jego jakości.

Zaniepokojenie budzi w afirmacji procesu legislacyjnego, istniejąca i widoczna konstrukcja, na którą powołuje się także MG w uzasadnieniu załączonym do projektu zmian deregulacyjnych *„Jest to wyraz zaufania państwa do przedsiębiorców”* oraz w dalszej części *„dopuszczenie większego zaufania organów wobec przedsiębiorców może znacząco poprawić warunki funkcjonowania przedsiębiorstw w gospodarce”*. To nie przypadek lub lapsus słowny, podobnymi określeniami posługują się na przestrzeni minionego 20-lecia, w wypowiedziach czołowi politycy, członkowie parlamentu, rządu, władz, instytucji, organów państwowych i samorządowych. Wyłania się zakorzeniona i stosowana konstrukcja określająca relacje państwo – społeczeństwo, niemająca oparcia w istniejącym porządku prawnym. Groźne dla istnienia państwa i rozwoju społeczeństwa zjawisko, uwidocznione ilością uchylanych orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego aktów prawnych lub przepisów, jako niezgodne z Konstytucją. Z treści norm prawnych niektórych ustaw, ze zwyczajów organów administracji wyłania się obraz „dopuszczania większego lub mniejszego zaufania”, co oznacza faktyczną uznaniowość w systemie prawno administracyjnym państwa.

Wymogi demokratycznego państwa prawnego nakładają obowiązek tworzenia przez władzę ustawodawczą prawa, procedur, zasad postępowania i zwyczajów nieograniczającego suwerenności Narodu. Wymogi powyższe nakładają na organy państwa obowiązek przestrzegania ustanowionego prawa, jako warunek *sine qua non* istnienia powyższej cechy. Jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ten składnik zasady demokratycznego państwa prawnego, określany jest, jako podstawa praw obywatelskich. Podstawa tej zasady w polskim porządku prawnym, znajduje się w art. 2 Konstytucji RP, stanowiącym, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”. W relacjach urzędowych zasadę pogłębienia zaufania obywateli do państwa wprowadza art. 8 Kodeksu

postępowania administracyjnego. Treścią art. 8 Kpa w jego obecnym brzmieniu ustawodawca zobowiązuje organy administracji publicznej do prowadzenia postępowania „w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej”.

W polskim ustawodawstwie, którego fundament stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie ma podstawy do możliwości stworzenia regulacji prawnych, wyrażających zasadę lub tworzących normy prawne, ograniczonego zaufania państwa do obywateli lub określonej grupy społecznej. Posiadanie przez obywateli zaufania do państwa nie jest ich obowiązkiem ani cechą naturalną; to organy państwa są zobowiązane zakładać domniemanie uczciwości obywatela, zgodnie z zasadą *praesumptio boni viri*, nie odwrotnie. Obywatel może, np. ze względu na swoje wcześniejsze doświadczenia w stosunkach z władzą, zaufania nie przejawiać w ogóle, natomiast nie zmienia to faktu, że organy administracji muszą to zaufanie starać się w nim wykształcić, zasłużyć na nie. Realizacja tej zasady, inaczej nazywanej zasadą lojalności państwa wobec obywateli, polega na prowadzeniu postępowania przez organy administracji publicznej nie tylko zgodnie z prawem, ale także w sposób rzetelny i przejrzysty, aby obywatel nie miał wątpliwości, co do obiektywności (uczciwości) władzy. Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni tego przepisu, wyartykułował szereg norm kształtujących zasady, których przestrzeganie pozwoli zbudować zaufanie obywateli do państwa, na przykład zasada niedziałania prawa wstecz i zasada ochrony praw nabytych. Do tych elementów zasady zaufania wielokrotnie odwoływał się Naczelny Sąd Administracyjny.

Liberalizm państwa stymuluje wzrost gospodarczy, taki pogląd wrażono w teorii „państwo nocnym stróżem”, nieskrepowanego działania mechanizmów rynku, ograniczając do minimum ingerencję państwa w procesy społeczne. Obecnie wiadomo, że tak postrzegane funkcje państwa nie przynoszą oczekiwanych efektów, w demokratycznych ustrojach stosowana jest zasada „racjonalnego ustawodawcy”. W tym założeniu „racjonalność” rozumiana jest, jako konieczność wydania uregulowania prawnego, niezbędnego do powstania warunków sprzyjających powstaniu lub wzmożeniu procesów nakierowanych na wzrost określonego dobra, tym dobrem może być gospodarka. Uwzględniając, że racjonalność ustawodawcy jest ideałem, dążeniem, wytyczną postępowania, wskazówką adresową do legislatora, to przyjmuje się racjonalność ustawodawcy,

jako założenie realne, oczekując, że spełnienie tej przesłanki uwidocznione zostanie w treści każdego przepisu ustanawianego aktu prawnego.

Tym samym tworzenie systemu uregulowań powodujących krępowanie rozwoju gospodarki, poprzez nieuzasadnione utrudnianie prowadzenia działalności gospodarczej nie można określić, jako stosowanie zasady racjonalności.

Interwencjonizm państwa jest jedną z jego funkcji, staje się niezbędny, gdy nie działają samoistne mechanizmy rynku. Jak wiadomo rynek samoistnie nie zareagował przy tzw. kryzysie bankowo-nieruchomościowym w USA w 2008 roku, spowodowanym politycznym kryzysem władzy. Z klasą przyznał to szef systemu rezerwy federalnej USA (FED) Alan Greenspan, podczas przesłuchania przed Kongresem USA, przyjmując pełną, osobistą odpowiedzialność za brak interwencji FED, co bezpośrednio spotęgowało istniejący już kryzys finansowy.

Powszechne oczekiwanie niższej ceny może prowadzić do obniżenia jakości, coraz częściej zagrażających bezpieczeństwu technicznemu lub zdrowiu. Producenci materiałów budowlanych biją na alarm, domagając się wprowadzenia norm jakościowo – technologicznych na materiały, z powodu spadku ich jakości. Rynkowa wojna cenowa prowadzi do spadku cementu w cemencie, masę objętościową tworzą w większości wypełniacze, pyły i popioły. W obszarze produkcji żywności powstają kiełbasy z biomasy z udziałem zaledwie kilku procent substancji organicznych.

Została podjęta próba regulacji, przez wprowadzenie obowiązku zamieszczania składu produktu, dla czytelnej informacji o wyrobie, dającej wiedzę i możliwość oceny przez nabywcę. Jednak producenci chcący zachować jakość produktów podnoszą, że bez określenia norm wyrobów, stanowiących odniesienie, nie jest możliwa skuteczna weryfikacja, i co dalsze, dochodzenie roszczeń. Ponadto nieprzestrzeganie normy stanowi czyn zabroniony, który bez innych skutków, tworzy podstawy odpowiedzialność prawnej oraz sankcje karne za nieprzestrzeganie normy, przewidziane przez ustawę.

W sektorze zamówień publicznych robót budowlanych trwa walka o przetrwanie. Składane oferty zaskakują niejednokrotnie ceną podaną poniżej progu ekonomicznego uzasadnienia, będącą jednocześnie średnią w UE. W tym zakresie rynek także automatycznie nie dokonuje regulacji opartej

na odpowiedzialności i rentowności. Trafniej można określić zjawisko, jako brak funkcji samozachowawczych mechanizmów bezpieczeństwa i rozważli. Uzewnętrzniane są cechy ludzkiej natury „nuż się uda”, lecz zapewne także bezradności i bezsilności. Wątpliwości budzi pozostawienie wynikłych z tego zakresu relacji gospodarczych samoistnej regulacji rynku. Nowelizowana wielokrotnie ustawa o zamówieniach publicznych posiada skalę wadliwości wskazywaną zarówno przez zamawiający sektor publiczny jak i realizujących zamówienia wykonawców. Głównym problemem ustawy jest nieproporcjonalne rozłożenie wymogów kierowanych jej treścią do jej adresatów. Do sektora publicznego w postaci pozostawieniu dużej dowolności w przygotowaniu istotnych warunków zamówienia, co powoduje nieprecyzyjne określenie zakresu zamówienia i oceny jego wartości. Do wykonawców, tworząc zasadę związania ofertą, poprzez podaną cenę, bez możliwości jej zmiany, co zrozumiałe jest i właściwe tylko w przypadku starannego i wyczerpującego przedstawienia w IWZ, rzeczywistego zakresu, w tym tzw. robót koniecznych lub towarzyszących.

Przedmiotem skarg przedsiębiorców do KIO i powództw wytaczanych przed sądy powszechne, w zdecydowanej większości stanowią zarzuty nierzetelności zakresu przedstawionego w IWZ. Także następce podstępności działania zamawiającego, wymuszającym na wykonawcy realizację ukrytych w zadaniu robót. Z uwagi, iż sektor zamówień publicznych podporządkowany jest określonym organom władzy publicznej, organy te niszczą społeczne zaufanie, co w odczuciu społecznym jest świadomością powszechną. W ujęciu prawnym powyższe zachowanie regulują dwa terminy; lekkomyślność i niedbalstwo, niewyłączającej jednak powstania i możliwości zastosowania odpowiedzialności prawnej.

Proces gospodarczy jest złożony, w zasadzie nie jest możliwe wyeliminowanie związane z nim ekonomicznego ryzyka działalności. Powstaje jednak różnica w źródłach powstania odpowiedzialności za podejmowane ryzyko ekonomiczne. Podmiot gospodarczy dysponujący wyłącznie własnymi środkami, może angażować się w działania o każdym stopniu ryzyka, licząc się z realną ich stratą. Inną postać przybiera podejmowane ryzyko z udziałem środków obcych, z uwzględnieniem świadomości lub nieświadomości właścicieli, udziału środków

w ryzykownym przedsięwzięciu. Wymuszenie kredytowania związane jest z powszechnym zjawiskiem niedotrzymywania terminu zapłaty. Stosowana praktyka przekształciła się w ugruntowany zwyczaj. Tworzenie długów dla uzyskania środków na prowadzenie działalności jest najtańszym sposobem kredytowania. Coraz częściej upadają firmy, których zobowiązania sięgają kilku lub kilkudziesięciu milionów złotych, niezapłaconych należności swoim kontrahentom.

Obowiązkiem państwa, wynikającym wprost z Konstytucji i treści ustaw realizowanym działaniem władz i ich organów jest zapewnić ochronę i pewność obrotu gospodarczego oraz bezpieczeństwo obywateli. Pewność obrotu gospodarczego jest podstawą gospodarki państwa. Prokuratura odmawia wszczęcia postępowań z tego zakresu, a wszczęte umarza nie dopatrując się cech popełnienia przestępstwa, argumentując właściwością dochodzenia roszczenia na drodze postępowania cywilnego.

Istnieją dwa aspekty zjawiska; zbadanie na wniosek pokrzywdzonego, o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, przez organa ścigania możliwości jego popełnienia, poprzez wykonanie czynności śledztwa, także wskazanych przez pokrzywdzonego, przy użyciu narzędzi dostępnych wyłącznie konstytucyjnym organom, policji i prokuratury, w zakresie niezbędnie wyczerpującym. Niewykonanie któregokolwiek z elementów stanowi naruszenia przepisów KPK. Znane są przypadki umarzania postępowań, na które składano przysługujące zażalenie do sądu i w wyniku sądowej kontroli, sąd uchylał postanowienie o umorzeniu, wydając zalecenia (wskazania) prokuraturze do dokonania określonych czynności, które nie zostały wykonywane i ponownie śledztwo zostało umorzone. Prokurator, zatem może nie wykonać wskazań sądu i nie istnieje procedura umożliwiająca wyegzekwowanie nakazanych prawem czynności. Przysługujące pokrzywdzonemu uprawnienie, subsydiarny akt oskarżenia pozostaje uprawnieniem teoretycznym, w przypadku niewykonania czynności śledztwa w zakresie niezbędnym do jego wniesienia.

Drugi aspekt tworzy możliwość w procesie cywilnym dochodzenia roszczenia z czynu zabronionego, co tworzy odpowiedzialność osobistą członków zarządu lub prokurentów podmiotów gospodarczych. Taka możliwość daje w większości realną szansę odzyskania należności, niemożliwą w zwykłym postępowaniu

upadłościowym, z powodu braku substancji majątkowej upadłego. Plagą dla pewności obrotu gospodarczego stały się „sfingowane”, kontrolowane upadłości z pokrzywdzeniem wierzycieli. Gospodarka, skarb państwa ponosi znaczne straty na bezprawnych, nieściganych i bezkarnych działaniach nieuczciwych firm, reprezentowanych przez ustawowo odpowiedzialne osoby. Tracą przedsiębiorcy i pracownicy, obrót gospodarczy z powodu malejącego zaufania nie wchodzi w fazę wyższej formy organizacji.

Niewłaściwa kontrola nad działalnością prokuratury jest niezaprzeczalna. Widoczne jest, że odłączenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, uzasadnione koniecznością uniknięcia politycznych nacisków przeprowadzono wadliwą ustawą. Opinie ekspertów wskazują, że w rzeczywistości pozbawiono Prokuratora Generalnego wielu mechanizmów działań decyzyjnych w tym decyzji odwołań i obsady personalnej. W tych realiach Ministerstwo Sprawiedliwości projektuje zmiany w prawie w kierunku uregulowań znoszących penalizację w działalności gospodarczej. Jakkolwiek nie ma bliższych informacji, sama zapowiedź budzi uzasadnione obawy. Jakiegokolwiek zakłócanie procesu gospodarczego, ograniczenie lub utrudnianie swobód gospodarczych nie wpływa wyłącznie na niekorzyść przedsiębiorców. Jest to szkoda ogólnie społeczna, odczuwalna w każdym wymiarze i funkcji każdej grupy społecznej. Środowisko pracobiorców różnych branż gospodarczych jest grupą pokrzywdzonych w takim samym stopniu jak przedsiębiorcy lub niejednokrotnie większym z powodów ogólnospołecznych, a także ze względu na ogólnie mniejszą dostępność i zasobność środków.

Z istniejących publikacji opisujących problematykę, z wypowiedzi i wskazań naukowców, prawników, przedsiębiorców a także niektórych polityków, i coraz większej liczby głosów społeczeństwa, głosów wyborców, można uchwycić główne przyczyny powodujące trudności w utworzeniu sprawnego systemu prawnego – administracyjnego państwa.

Przyczyny leżące w sferze politycznej. Braku zasad demokracji wewnątrz partyjnej. Istniejącym wadliwym, zamkniętym systemie partii politycznych. Nieefektywnym finansowaniu polegającym na nieokreślanu celowości wydatków subwencji państwowych. Wątpliwej (z powodu istniejących uregulowań prawnych) odpowiedzialności politycznej ugrupowań politycznych.

Nieistniejącej w rzeczywistości osobistej odpowiedzialności politycznej polityków i urzędników (tzw. niezatapialni), których skandale i afery z ich udziałem, wykluczają ze sfery publicznej w każdym demokratycznym państwie prawnym, przestrzegającym zasad prawa i etyki. Permanentnej walce (wojnie) politycznej, prowadzonej dla wyniszczenia przeciwnika, wszystkimi dostępnymi środkami absorbującej i pochłaniającej zasoby intelektualne i kadrowe. Powstającym i wzmagającym się z tego powodu, spadkiem zaufania społecznego, zbliżającego do alarmujących granic, którego spadek tworzy wyraźnie widoczne skutki negatywnie oddziałujące na społeczeństwo. Nasilającym się spadku zaufania społeczeństwa do Państwa. Dominującym prymacie politycznych korzyści, tak daleko idącym, że staje się dla państwa polskiego realnie istniejącym niebezpieczeństwem.

Przyczyny leżące w systemie tworzenia prawa, naruszające podstawy procesu legislacyjnego. Leżące w obowiązujących aktach prawnych i stosowanych negatywnych zwyczajach. Umożliwiające powstawanie działań i zachowań niepożądanych. W systemie tworzącym trudne do udźwignięcia przeszkody i utrudnienia w codziennej aktywności społeczeństwa w tym w prowadzeniu działalności gospodarczej, zbędne powodujące również dodatkowe obciążenie pracy urzędów.

Problem tworzenia prawa w Polsce, jego zmian i nowelizacji, jest powszechnie znany i opisywany. Jakość projektów, nie opartych na analizach, ich wpływu na rzeczywistość i skutkach tego wpływu, budzi wiele do życzenia. Konsultacje społeczne są fikcyjne lub przeprowadzone chaotycznie dla pozorów. Jednak, gdy zdarza się, że w ramach konsultacji powstają uwagi środowiskowe lub ogólnie społeczne do przedstawionego projektu, pozostają nieprzyjęte przez komisję bez przedstawienia uzasadnienia podstaw pominięcia.

Ten stan obrazuje cytat z wystąpienia na konferencji naukowej, dr Janusza Kochanowskiego, niestety, nieżyjącego już Rzecznika Praw Obywatelskich *„Jakość polskiego ustawodawstwa nie przestaje wywoływać powszechnego zaniepokojenia, co ujawniają zarówno komentarze medialne, prace naukowe, jak i opinie prawne ekspertów, a poniekąd także konferencje, takie jak ta. Szczególnie niepokojące są oceny adresatów prawa, zwłaszcza organizacji biznesowych. Wśród opinii publicznej coraz silniejsze jest przekonanie, że bez stabilnego i dobrze tworzonego prawa nie jest możliwy długofalowy rozwój*

społeczny i gospodarczy”. „ Jakość ustawodawstwa jest wreszcie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wiąże, – co szczególnie istotne z punktu widzenia Rzecznika Praw Obywatelskich – realizację zasady demokratycznego państwa prawa z prawem obywatela do dobrze funkcjonującego państwa, w którym obywatel może pokładać zaufanie”. „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie. Przewidywanie i dokonywanie wyborów w oparciu o pewną wiedzę na temat obowiązującego prawa umożliwia jednostce organizację jej życiowych spraw i przyjmowanie odpowiedzialności za własne decyzje. Poniekąd bezpieczeństwo prawne skorelowane jest także z godnością osoby, gdyż stanowi manifestację szacunku porządku prawnego dla jednostki, jako istoty autonomicznej i racjonalnej. Nie tylko, więc postulat pewności prawa narusza prawodawca, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć - zwłaszcza, gdy przy podejmowaniu swego rozstrzygnięcia prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zadecydowałaby o swoich sprawach. Naruszona zostaje w skrajnych przypadkach ludzka godność oraz prawa i wolności, których godność ta jest podstawą”.

Przyczyny leżące w funkcjonowaniu systemu administracyjnego, w instytucjach państwa i urzędach, w organizacji pracy tychże. W nie mających podstaw prawnych tworzonych „przepisach”, mających moc powszechnie obowiązującego prawa, zwyczajach, procedurach i metodach, stosowanych przez pracowników administracji. Braku odpowiedzialności prawnej i nieskutecznym systemie odpowiedzialności służbowej.

To najczęściej wskazywana przyczyna, opisana w wielu publikacjach i powszechnie znana. Nawet doskonałe prawo rozbija się o opór materii jednostek mających możliwość jego nieprzestrzegania. Nieponoszenie konsekwencji prawnej i służbowej stało się synonimem urzędniczej wszechwładzy i urzędniczego bezprawia.

Summum Ius Summa Iniuria – najwyższe prawo, najwyższym bezprawiem. Ta łacińska paremia nie traci na aktualności. W tym miejscu należy zamieścić kolejną cytata z wystąpienia, dr Janusza Kochanowskiego, byłego Rzecznika Praw Obywatelskich

„Propozycje naprawy status quo muszą odnosić się przede wszystkim do samego procesu tworzenia prawa. Pośród najważniejszych w moim przekonaniu wskazałbym m.in.: deregulację, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych, wprowadzenie kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa, wprowadzenie regulacji typu sunset, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania, poddanie prac związanych z polityką tworzenia prawa kontroli prewencyjnej wyspecjalizowanego organu (np. Radzie Stanu) o funkcji techniczno-legislacyjnej oraz monitorującej skutki legislacji.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich rozpoczęło działalność wyspecjalizowany zespół, którego zadaniem jest opracowanie projektu reformy postępowania legislacyjnego, w tym rozważenia ewentualnego powołania instytucji w postaci np. Rady Stanu lub Rady Prawniczej. Organy takie znane są zarówno w polskiej, jak i obcej tradycji konstytucyjnej. Jest wiele argumentów, które można wysuwać przeciwko koncepcji powołania Rady Stanu, m.in. ten, że jej włączenie do procesu ustawodawczego wydłuży ten proces. Jest to jednak wydłużenie pozorne, gdyż w ostatecznym rachunku pozwoli to na szybsze rozpatrzenie projektu przez obydwie Izby. Podobnie koszt utworzenia i utrzymania Rady Stanu okaże się mniej obciążający niż konsekwencje, do jakich prowadzi tworzenie złego prawa. Pozorną oszczędnością byłoby powierzenie tego rodzaju dodatkowych obowiązków Radzie Legislacyjnej przy Premierze lub Rządowemu Centrum Legislacyjnemu. Są to, bowiem organy rządowe, które skupiają się na działalności legislacyjnej władzy wykonawczej i powinny być zrównoważone przez analogiczne organy działające przy Parlamencie.

Zdaję sobie oczywiście sprawę z tego, że trudno o jeden idealny pomysł na uzdrowienie legislacji w Polsce, a całościowa analiza musi wyjść nie tylko od

rozwiązań dotyczących samego technicznego procesu tworzenia prawa, lecz uwzględniać musi szereg czynników podlegających badaniom empirycznym, takich jak m.in. lobbing czy rola urzędników w wykonywaniu prawa inicjatywy ustawodawczej oraz opierać się na rzetelnej refleksji metaakcyjologicznej. Sądzę, że właśnie w tym ostatnim aspekcie obserwacje Rzecznika Praw Obywatelskich na temat związku między dobrą legislacją a prawami i wolnościami obywatelskimi mogą okazać się przydatne”.

W ustrojowy porządek demokratycznego państwa prawnego wpisana jest społeczna kontrola władzy, także władzy politycznej, bez urzeczywistnienia tego wymogu, zatarte zostają mechanizmy demokracji. Naturalną cechą wszelkiej władzy jest skłonność do tworzenia warunków tworzących możliwości poszerzania władczych uprawnień, kolejnych atrybutów jej sprawowania, przy jednoczesnym dążeniu do ograniczania zakresu ustrojowych uprawnień społecznych funkcji kontrolnych.

Nieustannie zmieniane prawo powoduje wzmożenie efektywności oddziaływania tego procesu. Poprzez nawet nieznacznie szerszą zmianę uprawnień w choćby jednym przepisie. Gdy staje się powiązane z kilkunastokrotnością zmiany tego aktu prawnego na przestrzeni niewielkiego odcinka czasu tworzy, niezauważalne zachwianie proporcji uprawnień władzy, niepoddane żadnej społecznej weryfikacji. Może być związane z nieumyślnością działania, wsparte podświadomym, niekontrolowanym bodźcem lub może przyjmować formę działania z premedytacją, ukierunkowanego na osiągnięcie efektów sprzyjających lub tworzących możliwość osiągnięcia zamierzonych celów. Nie można wykluczyć podstępności politycznych działań. Niezależnie od istniejącej przyczyny, leżącej w umyślności lub nieumyślności, działania tego typu tworzą państwo wrogie swoim obywatelom.

Bierność społeczeństwa obywatelskiego, pozwalającego na pozbawienie się tej funkcji, jest grzechem zaniechania o długofalowych, nawet w pokoleniach liczonych skutkach niemożności wyeliminowania negatywnych zjawisk.

Niezbędna jest szeroka społeczna debata i udział organizacji społecznych w normalizacji zasad tworzenia, zmianie prawa oraz funkcjach i sposobach wykonywania władzy, nie tylko w zakresie pozostawionych możliwości przez obecny system prawny, ale w zakresie wynikającym z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W praktyce jedynym narzędziem kontroli działania władzy jest ustawa o dostępie do informacji publicznej, zobowiązuje organy władzy publicznej i organizacji społecznych, do przekazywania informacji na wniosek. Udostępnianie informacji publicznej napotyka na zorganizowany opór, wyrazem, czego jest duża ilość kierowanych odwołań do SKO i postępowań przed WSA. Ubiegłoroczna próba zmiany ustawy, poprzez ograniczenie dostępu, wpisuje się w widoczny trend ograniczania społeczeństwu wpływu na funkcjonowanie państwa.

Istniejące i tworzone instytucje, których działalność z założenia cechować ma apolityczność nie są w stanie osiągnąć tego w realnym funkcjonowaniu, jest to niemożliwe póki wyłączny wpływ na obsadę mają politycy. Ta prosta konstrukcja uderza realizmem. Klasa polityczna musi zrezygnować z tych uprawnień i oddać je pod decyzje innych ośrodków społecznych. Jednakże naiwnością można określić oczekiwanie, że jakakolwiek władza lub grupa społeczna zrezygnuje z określonego dobra samoistnie, odda do społecznej kontroli narzędzia niezbędne do utrzymania uprzywilejowanej pozycji lub roli. Tylko utrzymująca się równowaga, organów władzy i parterów społecznych w procesie koniecznych zmian i rozwoju, zdolna jest powodować stabilność sprawczą oczekiwanej poprawności powstających funkcji. Rola organizacji społecznych staje w tym zakresie decydująca.

Opisane powyżej zjawiska i niektóre przyczyny ich powstawania podano wielkiej ogólności, wystarczającej jednak do uzasadnienia przedstawionego apelu organizacji społecznych.

Bez zmiany paradygmatu postrzegania potrzeby sanacji procesu tworzenia prawa, wprowadzenia zasad poprawnej legislacji i przywrócenia właściwej funkcji władzy ustawodawczej i administracyjnej, nie jest możliwa poprawa jego jakości. Niezbędna jest polityczna wola, rozwaga oraz opamiętanie warstwy politycznej, wyrażonej poprzez utworzenie prawnych wzorców zachowań naruszających istniejące obecnie pryncypia.

Wszystkie wymienione wyżej uwagi odnoszą się również do procesu stanowienia i przestrzegania prawa w sektorze budowlanym.

Okres ostatnich kilku lat wykazał jak szybko w budownictwie „boom” zmienia się w „zapaść”. Czy taką sytuację można było przewidzieć? Co trzeba zrobić, aby

zjawiska opisane wyżej miały inną dynamikę i nie były tak niekorzystne społecznie i gospodarczo dla różnych sektorów i różnych grup społecznych.

Jako partnerzy społeczni i sektorowi proponujemy zdynamizowanie i udoskonalenie trójstronnego dialogu społecznego, mając na uwadze horyzont czasowy 2014-2020 i dalszą perspektywę. W procesie tego dialogu powinny być określone cele i zadania oraz formy ich realizacji dla poszczególnych partnerów społecznych. Powinniśmy wspólnie informować społeczeństwo o tym, co robimy, co już zrobiliśmy i co planujemy. Uznajemy, że wiodącym tematem, oprócz doskonalenia tworzenia i budowy mechanizmów przestrzegania prawa winien być rozwój płaszczyzn trójstronnego i dwustronnego dialogu społecznego na rzecz:

- kształtowania polityki państwa w odniesieniu do budownictwa, jako działu gospodarki narodowej mającego kluczowy wpływ na jakość życia społeczeństwa;
- rozwoju kwalifikowanych kadr w budownictwie, odpowiadającego potrzebom rynku i potrzebie innowacyjności gospodarki;
- zwiększenia udziału partnerów społecznych i sektorowych w rozwoju potencjału polskiego budownictwa;
- tworzenia instrumentów do rozwoju sektora w warunkach pokoju społecznego;

Te cztery przesłania są głównymi tezami dla przyszłości budownictwa w Polsce.

Potwierdzeniem słuszności powyższych tez jest Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: **„Strategia na rzecz zrównoważonej konkurencyjności branży budowlanej”** z dnia 31 lipca 2012 r. [CDM(2012) 443].