



Jan Olszewski*

Uniwersytet Rzeszowski

SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA JAKO ZRÓŻNICOWANY SYSTEM PRZEPIŹYWU INFORMACJI

1. Uwagi wstępne, ustalenie zakresu badań i elementów składowych społecznej gospodarki rynkowej

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie organizacyjnych i prawnych elementów, które są szczególnie istotne w pierw do stworzenia, a następnie wzmocnienia Społecznej Gospodarki Rynkowej (dalej: SGR). Pomimo iż ukazało się już wiele publikacji o obowiązującym w Polsce od ponad 20 lat ustroju gospodarczym¹, to jednak nie każdy aspekt tej złożonej sfery został naświetlony. Wobec szeregu polemik i ocen krytycznych związanych ze słabością obecnego systemu, było wskazane dodanie kilku nowych przemyśleń do dyskusji. Aby przeprowadzić reformę regulacji, należy odnaleźć jej słabsze miejsca. Kolejnym etapem byłoby opracowanie takich korekt regulacyjnych, które wzmocniłyby prawo SGR w Polsce.

Jednym z kluczowych elementów SGR jest społeczeństwo. Jest to nie tylko pierwsza część tego terminu, ale przede wszystkim instytucja ta wypełnia swym znaczeniem niezwykle szeroki zakres treściowy. Społeczeństwo to nie tylko określone zasoby ludzkie, ale także ważne działania je spajające, a także formy organizacyjne, które to społeczeństwo inicjuje. Kwestie te w kreowaniu stabilnej i przewidywalnej SGR nie mogą pojawić się wyłącznie jako elementy hasłowe czy wręcz spontaniczne. Aby system SGR się rozwijał, nie wystarczy tworzenie wycinkowych podstaw rynku i używanie ekonomicznych wypowiedzi o potrzebie przejrzystej gry rynkowej.

Szczególnie w państwach postsocjalistycznych system tworzenia, a potem wspierania SGR jest niezwykle ważny i zdecydowanie znacznie trudniejszy niż

* zphig.ur@gmail.com

¹ Art. 20 Konstytucji RP stanowi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

w państwach, które zachowały trwałość naturalnego rozwoju gospodarki (od form feudalnych po rynkowe i aż do SGR).

Ze względu na ograniczony charakter artykułu autor stawia sobie za cel naświetlenie tylko jednego z elementów tworzących SGR, czyli ustalenie, kiedy gospodarka jest – społeczna. Ponadto analizy odnosić się będą wyłącznie do części aspektów organizacyjnych, tzn. takich, które z jednostek tworzą już świadomą społeczność w zakresie wiedzy o rynku. Ze względu na prawniczy charakter badań, tryb narracji przewija się przede wszystkim poprzez te przepisy prawne, które mogą pozytywnie ożywić SGR. Autor stawia tu tezę, iż społeczeństwo w rozumieniu konstytucyjnym art. 20, powstaje dopiero wtedy, gdy posiada podobne zasoby wiedzy, co najmniej o fundamentach ustroju gospodarczego w tym akcie zawartego. Dlatego też w ramach analizy będą naświetlane ważniejsze obowiązki informacyjne zawarte w aktach prawnych, które umożliwiają kreowanie takiego świadomego społeczeństwa. W ten sposób wyliczone, a następnie sprawdzone zostaną te przepisy prawne (często, pomijane dotychczas w badaniach naukowych w odniesieniu do wykonania celów i wartości promujących SGR), które pomogłyby w rozwoju SGR, a przede wszystkim w jej uspołecznieniu.

Analizy i opisy zawarte w artykule zostały oparte na badaniach teoretycznych: literatura krajowa, zagraniczna, orzecznictwo, a także empirycznych². Artykuł ze względów na ww. założenia, a także potrzebę ograniczania opisów, składał się będzie z kilku części tematycznych. Na początku zostaną przedstawione elementy specyficzne dla wcześniejszego ustroju gospodarczego, tzn. Socjalistycznej Gospodarki Planowej. Opis ten ma na celu ukazanie determinantów mentalnych, które dalej osłabiają obecne prawne rozwiązania (np. poprzez patologiczną interpretację przepisów). Dowodem potwierdzającym brak wiedzy ekonomiczno-prawnej o instytucjach rynku jest też klęska uwłaszczenia społeczeństwa, w ramach Programu Powszechnej Prywatyzacji (i Narodowych Funduszy Inwestycyjnych), czy też nikle uczestnictwo społeczeństwa w rynku kapitałowym i akcjonariacie pracowniczym, jako typowych elementach SGR. Na bazie tych doświadczeń zostanie podkreślony problem funkcji powszechnego i rzetelnego informowania o sferze publicznej i gospodarczej w kreowaniu realnej SGR.

Dalej zostaną ukazane ważniejsze grupy podmiotów występujące w SGR. Wyodrębnienie do analizy znacząco odmiennych podmiotów wskazuje, iż obszary przekazywania informacji służące kreowaniu SGR powinny być także zróżnicowane. Konieczne jest tu (nadal nieskuteczne³) specyficzne ujmowanie

² Autor jest ekspertem w wielu instytucjach publicznych (Sejm, Komisja UE, polskie organy kontroli i nadzoru), w których prowadzone badania, a także obserwacja uczestnicząca umożliwiła dostrzeżenie szeregu usterek w SGR. Analiza całościowa dała zaś podstawę do prezentacji pewnych wniosków. Ponadto wykorzystane tu będą badania empiryczne, które wykonano w ramach programów UE i USA, jeśli wykazały usterki lub wady odnoszące się do obecnego systemu w Polsce.

³ Od wielu lat istnieje obowiązek podawania w materiałach reklamowych banków pełnych kosztów oferowanych kredytów, a nie tylko wycinkowo wyliczonej i przez to nie w pełni prawdziwej jego

informacji dla konsumentów, tak aby uniemożliwić powszechną manipulację danymi lub oszukańcze opisy oferowanych towarów. Ważnym obszarem analizy będzie następny temat dokonujący sygnalizacji kluczowych dla SGR baz informacyjnych. Dalej, w ostatnim już merytorycznym temacie, zostaną wyliczone przykłady nowych aktów prawnych szczególnie użytecznych dla rozwoju SGR. Wskazane będą tam sygnałne rozwiązania prawne, które mogą służyć do korygowania obecnych wad w przepływie informacji, w które jest uwikłany obecny system SGR. Mamy świadomość, iż wycinkowe lub bardzo ogólne opisy wadliwego funkcjonowania niektórych z regulacji będą tylko niewielkim elementem w długim procesie uzdrowienia polskiego ustroju gospodarczego pod względem kreowania realnego jego uspołecznienia poprzez adekwatne dla odbiorców procedury informowania. Uwagi służyć też będą generalnej reformie procesów legislacji, tak aby zapisy prawne były wpierv bardziej zrozumiałe, realnie stosowane i co najistotniejsze możliwe w polskich warunkach do egzekucji.

2. Socjalistyczna gospodarka planowa jako manipulacyjny system dostępu do informacji

Aby właściwie naświetlić elementy charakterystyczne dla SGR, należy przede wszystkim ukazać istotne elementy ustroju gospodarczego, poprzedzającego stan obecny. Była to Socjalistyczna Gospodarka Planowa, której charakterystyczną cechą były plany opracowywane przez ówczesne centrum sterujące (czyli władze PZPR)⁴. Plany te były następnie narzucane w sposób arbitralny, bez konsultacji (lub raczej z iluzją konsultacji) podmiotom państwowym prowadzącym działalność gospodarczą. Specyficznym elementem ówczesnego ustroju było to, iż społeczeństwo w państwach komunistycznych, na wszystkich etapach przepływu zadań i informacji, było pozbawione dostępu do prawdziwych danych. Ponadto szereg obszarów gospodarczych było objętych tajemnicami państwowymi. Ograniczanie informacji następowało też poprzez specyficzną organizację władzy⁵. Często utrudniano pozyskiwanie nawet podstawowych informacji. Szafowanie poufnością danych wynikało z szeregu przyczyn, ale jedną z najważniejszych było to, iż poprzez limitowanie informacji, (ale też dostępu do podstawowych dóbr) sterowanie społeczeństwem (a raczej manipulowanie), było ułatwione.

stopy oprocentowania. Rzeczywista sytuacja jednak wskazuje na nadal częste podawane szczątkowe dane, wprowadzające w błąd. Podobna sytuacja sprzyjająca oszukańczym praktykom informacyjnym czy też nieuczciwej reklamie istnieje w wielu branżach. Stan ten dowodzi nieskuteczności regulatorów i świadomym tworzeniu iluzji, iż organa publiczne chronią konsumentów. Obciążenie konsumentów prywatnymi procesami wzmacnia tę iluzję, w sytuacji niekiedy wieloletniego oczekiwania na rozstrzygnięcie w sądach powszechnych. Całość ww. ochrony wręcz zniechęca do aktywizacji konsumentów, a ponadto osłabia i tak już obniżone zaufanie do państwa.

⁴ S. Ehrlich, *Nomenklatura – przykład Polski (Próba analizy normatywno-porównawczej)*, „Państwo i Prawo” 1991 z. 12, s. 25.

⁵ Tamże, s. 28.

3. Funkcje informacji sfery publicznej i gospodarczej dla znaczenia społecznej gospodarki rynkowej

Dotychczas duży nacisk przykładano do realnego uwłaszczenia społeczeństwa. Gdyż to społeczeństwo powinno być aktywnym uczestnikiem gospodarki rynkowej. A poprzez szeroki jego udział właścicielski pewne niedogodności, które są specyficzne i stałe dla każdej gospodarki rynkowej, mogą być łatwiej akceptowane przez społeczeństwo. W ten sposób system zapewnia też bardziej sprawiedliwy udział w zyskach z gospodarki rynkowej. Przede wszystkim uwłaszczenie społeczeństwa, oprócz fragmentów własności w gospodarce, daje mu też wiedzę o rynku. Wiedza ta jest też wartością ekonomiczną, ale – jak to zaznaczono – wyżej stabilizującą społeczeństwo a poprzez to całe państwo. Część tej wiedzy z naturalnego uczestnictwa (np. w różnych formach właścicielskich, a także organizacyjnych i gospodarczych) społeczeństwo samo pozyskuje, ale znaczne zasoby informacji powinny być możliwe do pozyskania ze stosownych rejestrów lub ewidencji i setek innych źródeł. Tylko w takiej przejrzystej gospodarce przepływające do/od społeczeństwa do władz informacje mogą tworzyć społeczność zdolną do uczestnictwa w SGR. Dopiero pełna i niepoddana manipulacji wiedza ułatwia społeczeństwu aktywne uczestniczenie w obrocie gospodarczym i własnościowym. Co istotne, w społecznej gospodarce rynkowej złożoność informacyjna powinna być zróżnicowana, tak jak zdolności absorpcyjne władającego rynkiem społeczeństwa. Ponadto szeroka sfera informacyjna poprzez specyficznie dopasowane informacje do różnych odbiorców wymaga niezwykle sprawnego aparatu sterującego takimi poziomami informacji, a następnie egzekwowania tych norm. Warto też zaznaczyć naturalną zmienność rynku, która zobowiązuje do stałego ewoluowania przekazu i odbioru sugestii od społeczeństwa. Generalnie dostępność informacyjna powinna być też w praktyce weryfikowana tak, aby zawsze osiągnąć akceptowalny stan u odbiorców. Wzorcowy poziom byłby osiągnięty, gdy indywidualne zarządzanie częstkami własności przez społeczeństwo przebiegało z uwzględnieniem rozsądnych ekonomicznie ocen i w maksymalnie przejrzysty sposób. Brak transparentności rynku uniemożliwiła bowiem rozumienie, a następnie identyfikację społeczeństwa z tym rynkiem. Niemożliwe jest też szerokie uczestnictwo w jego i tak złożonych instytucjach.

4. Wykaz grup podmiotów związanych odbiorem i przekazywaniem informacji w ramach SGR

Ustalenie podmiotów tworzących SGR nie wydaje się proste, gdyż obejmują one z natury rzeczy liczne elementy. Każdy z tych elementów wiąże się z określoną grupą podmiotów (które także wzajemnie się przenikają). W pierwszej kolejności stwierdzić należy, iż społeczeństwo jest zbiorem zróżnicowanych podmiotów. Na użytek niniejszego artykułu, w ramach tej sfery, można jednak wydzielić trzy wyraźnie odrębne grupy podmiotów. W szczególności będą to konsumenci,

następnie przedsiębiorcy i instytucje regulujące rynek (publiczne częściej, ale też prywatne). Grupa konsumentów, klientów jak i przedsiębiorców znacząco przekracza granice państwa⁶. Gdyż konsumentów i klientów związanych z rynkiem polskim jest więcej niż mieszkańców w Polsce. Informacje dla tej grupy dostarczają wszystkie dalej omawiane podmioty. A są w tej grupie też osoby fizyczne jak i podmioty posiadające różne formy prawne i organizacyjne. Druga wyraźna grupa podmiotów, uczestników SGR, to szeroka sfera mieszcząca się w pojęciu przedsiębiorcy. Obejmuje ona wprost przedsiębiorców, którzy występują na rynku w różnorodnych formach organizacyjnych. Są to w szczególności wszelkiego typu spółki, osoby fizyczne prowadzące różnorodną działalność gospodarczą, spółdzielnie, a nawet podmioty ubocznie angażujące się w działalność gospodarczą. W tym i takie, które w Polsce nie występują (np. eksporterzy i importerzy z tego rynku, a mamy ich wielu na całym świecie). Dlatego będą tu również inwestorzy zagraniczni (którzy poprzez fakt umiejętności w pozyskiwaniu informacji uczestniczą w wszelkich postaciach rynku i stają się w Polsce wręcz częścią dominującą i wyjątkowo aktywną na tym rynku). Ostatnia grupa to podmioty regulujące, szczególnie ważne są tu instytucje gromadzące, przetwarzające i udostępniające informacje (dzięki nim korzystać można z informacji zebranych i skierowanych dla przedsiębiorców w postaci danych rejestrowych np. KRS⁷, ewidencyjnych np. CEIDG⁸, ale też użytecznych w stosunku do konsumentów, np. zaliczamy tu dane z Biura Informacji Gospodarczych⁹ (BIG) i Biura Informacji Kredytowych (BIK)¹⁰. W końcu pod pojęciem tym mieszczą się także podmioty sterujące całym kompleksem gospodarczym, a także kontrolujące podmioty z zakresu systemu podatkowego, celnego, ochrony środowiska itp. Obok organów typowo kontrolnych lub rejestrowych są tu też bardzo użyteczne instytucje przetwarzające dane w sposób dogodny dla odbiorców, np. urzędy statystyczne. Istnieje także w obrębie organów regulacyjnych szereg instytucji posiadających już zróżnicowane poziomy informowania czy nawet aktywnej konsultacji. Takim ciekawym przykładem wielotematycznego informowania jest Komisja Nadzoru Finansowego. Jest ona instytucją ostrzegającą o różnego rodzaju zagrożeniach wszystkie ww. podmioty, np. na rynku finansowym.

Podobnie aktywnie informującą rolę (często także po przez konsultacje) realizują liczne organy związane z ochroną środowiska, które przetwarzają dane

⁶ Pojęcie społeczeństwa jest nieco szersze niż się powszechnie sądzi. Gdyż są w tej grupie nie tylko obywatele danego państwa, ale obejmuje też inne podmioty, np. takie, które są istotnie związane z daną gospodarką.

⁷ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 1997r. Nr 121, poz. 769 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz.U. z 2014 r., poz.1015 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2002 r. Nr. 72, poz. 6655 z późn. zm.).

z tego zakresu, a potem je udostępniają w sposób dogodny dla inwestorów, a także społeczności lokalnych. Założenia zawarte w ustawach, o takim wszechstronnym informowaniu, mijają się jednak z praktyką. W chwili obecnej, tak jak dawniej, publikatory niemal co dnia dają dowody na to, iż różne organy publiczne nadal nie egzekwują łamania prawa w zakresie wprowadzania w błąd. Ponadto wiele przedsiębiorców naruszających na bieżąco przepisy finansowe (a nawet karne) nie tylko nie jest likwidowanych z rynku, ale uzyskuje wsparcie z funduszy UE¹¹. Widać więc, iż kadry urzędnicze nie stosują przepisów blokujących (a nawet karnych), nie ma więc powodów, aby oczekiwać, iż oddolnie społeczeństwo oczyści rynek i zlikwiduje te instytucje.

5. Ważniejsze formy organizacyjne udostępniania informacji przez podmioty publiczne

Obowiązki informacyjne w znacznie większym stopniu ciążyą na instytucjach publicznych, przyjmując co najmniej kilkanaście specyficznych form. Do częścię spotykanych należy struktura konsultacyjno-informacyjna, polegająca na tworzeniu i nadzorze nad specjalistycznymi bazami danych. Najpierw przedstawimy przykłady instytucji z pierwszej grupy, tzn. dotyczy to takich organów, które powinny inicjować procesy konsultacyjne (a przed ich uruchomieniem muszą oczywiście o nich informować). Kolejnym etapem jest opracowanie różnych danych i ostatecznie przejrzysta prezentacja, czyli znowu informowanie. Takim przykładem z elementami ww. procedury będzie tworzenie różnego rodzaju planów, np. rozwoju¹², szeroko są też prezentowane oceny inwestycyjne w aspekcie związanym z procesem ochrony środowiska. Do drugiej grupy zaliczyć można instytucje, w ramach których działają różnego rodzaju bazy, przyjmujące postać rejestrów. Rejestry takie pozyskują informacje od różnych podmiotów, ale najczęściej od przedsiębiorców. W ramach baz opartych – w pierwszej kolejności – na informacji podmiotowej szczególnie wyraźnie są wyodrębniane informacje o przedsiębiorcach, udostępniane powszechnie w ramach KRS i CE-IDG. Istnieją także inne rejestry dla podmiotów gospodarczych np. REGON¹³, a także rejestry i wykazy specjalistyczne uwzględniające przedmiot działalności lub branżę, np. w ramach Ministerstwa Sportu i Turystyki¹⁴. W tym obsza-

¹¹ Szerzej na ten temat – J. Korucu, *Pozorna wojna państwa z chwilówkami*, „Metro” 12–14 grudnia 2014 r.

¹² Szczegółowo liczne procedury konsultacyjne i informacyjne w opracowaniu planów rozwoju omawia J. Olszewski, *Wybrane problemy polityki rozwoju*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2015, s. 473–498, a także literatura tam cytowana.

¹³ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2012 r., poz. 591 z późn. zm.), REGON jest to skrót od nazwy – Rejestr Gospodarki Narodowej lub pełniejsza nazwa – Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej.

¹⁴ Ministerstwo Sportu i Turystyki prowadzi dla przykładu niżej podane wykazy:

- Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (CEOTIPT),
- Centralny Wykaz Przewodników Górskich (CWPG),
- Centralny Wykaz Organizatorów Szkoleń dla Kandydatów na Przewodników Górskich (CWOSKPG).

rze tematycznym proces korygowania dopływu informacji w ramach zgłoszeń, a potem także udostępniania danych, został poddany wielu reformom. Efektem korekty jest stan obecny, który generalnie spełnia już pewne minima regulacyjne. Istnieje jednak szereg wad ww. instytucjach. Do istotniejszych z punktu widzenia zaufania do wpisów rejestrowych należy zaliczyć fakt, iż egzekucja przepisów o niezwłocznym wprowadzaniu zmian do KRS długie lata nie była i nie jest nadal w pełni realizowana¹⁵. Ponadto powstają nowe podtypy spółek w Kodeksie Spółek Handlowych, które doprowadziły do dezintegracji pojęciowej w KSH, ale też w KRS, a co za tym idzie niepewności prawnej¹⁶.

Zdecydowanie inne informacje uzyskuje społeczeństwo z działających już rynków zorganizowanych lub platform handlowych. Ustawodawca narzuca niezwykle duże wymagania dotyczące przejrzystości podmiotów pragnących utworzyć dozwolony prawem rynek zorganizowany lub platformę handlową. Następnie kolejne obowiązki informacyjne nakładane są na przedsiębiorców, którzy pretendują do wejścia do struktury takiej instytucji. Warto zaznaczyć, iż w skład różnych rynków zorganizowanych chcą wchodzić stosownie do jego warunków określonych w regulaminie różnego rodzaju przedsiębiorcy. Dlatego też różne formy w obszarze obligatoryjnych informacji o przedsiębiorcy i o specyfice danego rynku powodują, iż informacje są w tych podmiotach zróżnicowane. Dla przykładu możemy podać, iż takie bazy różnorodnych obligatoryjnych informacji od przedsiębiorców (precyzyjnie – spółek akcyjnych) udostępnia giełda papierów wartościowych lub giełda towarowa¹⁷. Są tu jednak także znaczące niedociągnięcia. Wiele informacji o rynku kapitałowym jest niewłaściwie prezentowana. Ze względu na nadmierną liczbę danych niekiedy powstaje chaos informacyjny. Często wskazuje się na brak użytecznej gradacji danych. Szczególnie jest to ważne dla słabiej przygotowanej, ale za to większej części społeczeństwa. Nadal dane z prospektów emisyjnych mogą być łatwo manipulowane. Powoduje to nie tylko błędy inwestorów, ale także nie wspiera świadomego społeczeństwa własności, a u części nieuczciwych emitentów lub pośredników zachęca wręcz do wykorzystania takich zawiłości.

Dalszym potwierdzeniem, że państwo polskie nie dba odpowiednio o rynek kapitałowy są problemy z wdrożeniem ostatnich dyrektyw UE w zakresie przejrzystości tego rynku¹⁸. Bardzo dużo jest też błędów w interpretacji szeregu

¹⁵ Przykłady podane są min. w J. Olszewski, *Tendencje reformatorskie w prawie handlowym – między teorią a praktyką*, X Jubileuszowy Ogólnopolski Zjazd Katedr Prawa Handlowego, Rzeszów 2015; J. Olszewski, *Ewolucja Rejestrów Przedsiębiorców i wskazania, co do dalszych reform*, s. 325–336.

¹⁶ Szczegółowo problem ten omawia A. Szumański, *Nowelizacja kodeksu spółek handlowych z 28.11.2014 r. przewidująca wykorzystanie wzorca udostępnionego w systemie teleinformatycznym*, „Przegląd Prawa Handlowego”, kwiecień 2015, s. 47.

¹⁷ Więcej na ten temat np. J. Olszewski, *Prawo papierów wartościowych i instytucje rynku kapitałowego*, Przemysł 2000, ss. 21–450.

¹⁸ W szczególności chodzi tu o nowe dyrektywy – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie

przepisów prorynkowych, które źle opisane są iluzją prawną¹⁹. Brak wypełnienia treściami rynkowymi powoduje, iż są to przepisy niestosowane. Profesor E. Łętowska w swoich analizach stwierdza²⁰: „Prawo musi istnieć jako standard wykonania (a raczej stosowania). Nie może, zatem istnieć tylko na papierze, a od tego, kto je stosuje, wymaga, aby był wrażliwym interpretatorem, nie mechanicznym lektorem. W przeciwnym razie mamy prawo nieodpowiadające współczesnym standardom międzynarodowym, prawo martwe”. Szczególnie wskazane jest wypełnienie treściami rynkowymi zwrotów niedookreślonych. Takim przykładem są klauzule generalne (np. dobre obyczaje, art. 3, art. 16 ust. 1 i 3 UZNK), które jak podaje prof. E. Łętowska, należy wypełnić treściami nawet obcymi (np. z prawa międzynarodowego²¹), ale zgodnymi z ideą rynku UE.

6. Nowe instytucje prawne wspierające przepływ informacji

Celem dalej zawartej prezentacji jest wyliczenie kilku instytucji²², które mogą znacząco poprawić przepływ informacji pomiędzy ww. podmiotami. Są w tej grupie nowe akty prawne z takimi rozwiązaniami, jak i inicjatywy organizacyjne ułatwiające ocenę bieżącego poziomu zadowolenia społeczeństwa z określonych rozwiązań. Generalne wzmocnienie przejrzystości w sferze publicznej powinno polegać na ograniczaniu wad, które sygnałnie wyliczono ww. ustawach, jak i na poszukiwaniu zupełnie nowych rozwiązań w podnoszeniu świadomości rynkowej społeczeństwa i jego uaktywnianiu w takich kierunkach.

6.1. Bazy danych uzyskane na podstawie informacji sektora publicznego

Polski ustawodawca pod wpływem szeregu dyrektyw i rozporządzeń UE²³ od kilkunastu lat zwiększa dostępność do źródeł informacji publicznych. Znaczący krok powinien nastąpić od 16 czerwca 2016 r., gdyż w tym dniu weszła w życie ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o wykorzystywaniu informacji sektora

nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE.

¹⁹ Takie przykłady wymienia Prof. E. Łętowska, *Communicare et humanum, et necessest – o komunikacyjnej misji muzyków i prawników*, „Edukacja Prawnicza” 2010, nr 2, s. 9 i n. Podawała liczne martwe przepisy, np. z ustawy, o jakości z 1969 r., a także wybrane przepisy z k.p.a. Omówiła tu art. 36 k.p.a. nakładający obowiązek zawiadomienia strony o tym, że organ nie zdoła wydać decyzji w terminie. Autorka nie widziała w swojej praktyce orzeczniczej takiej sytuacji, gdy podstawą prawną była jedna z ww. norm.

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

²² Należy zaznaczyć, iż regulacji wzmocniających przepływ informacji lub do niej dostęp w ostatnich kilku latach było znacznie więcej, ograniczony charakter artykułu wymusił jednak ich pominięcie w tej analizie. Warto tu jednak wymienić w szczególności: ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

²³ Obowiązki wprowadzenia przepisów ustawy wynikają z kilku regulacji UE, w szczególności z postanowień dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego, a także z dyrektywy UE 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r.

publicznego²⁴. Akt ten umożliwia, aby prywatni przedsiębiorcy w swojej bieżącej, ale także komercyjnej działalności wykorzystywali dane, które należały do sfery publicznej. W ten sposób różne dane związane z środowiskiem, jego atrakcjami i zagrożeniami, oprócz prezentacji i udostępniania z urzędów publicznych, będą dostępne z źródeł prywatnych. Mogą one przyjąć dowolną formę lub postać (np. cyfrową). Często publikacje przetwarzane poprzez aplikacje cyfrowe są bardziej użyteczne. Ustawa wylicza szeroki katalog podmiotów, od których można uzyskiwać takie dane. Warto tu zaznaczyć, iż czasem podmioty publiczne nie radziły sobie z udostępnianiem danych lub udostępniały je w sposób mało atrakcyjny dla odbiorcy. Jednak nadal takie prawne obowiązki będą realizowane przez te organy, ale dzięki regulacji szczególnie oczekiwane przez społeczeństwo dane będzie można udostępniać równocześnie prywatnie z zyskiem dla przedsiębiorcy i korzyściami dla odbiorcy. Do instytucji²⁵, na które taki obowiązek udostępniania nałożono, należą generalnie jednostki sektora publicznego. Jest to np. administracja rządowa, samorządowa, sądy powszechne, prokuratura, agencje państwowe, inne wyliczone jednostki państwowe. Do tej pory dostęp do ww. podmiotów był ograniczony, a one same, pomimo presji z różnych środowisk, wyjątkowo ociężałe i zwykle fragmentarycznie udostępniały dane.

Dzięki jej przepisom znacząco wzrosła liczba podmiotów, które mogą zgodnie z jej normami przetwarzać i udostępniać informacje publiczne. Można tu oczekiwać, iż będą one lepiej dostosowane do wiedzy potencjalnych odbiorców. Zaletą ustawy jest także w zasadzie dość prosta i szybka procedura uzyskiwania dostępu do danych sektora publicznego, aby je dalej przetworzyć. Ustawodawca zgodnie z celami zawartymi w dyrektywie UE szeroko określił pojęcie ponownego wykorzystywania (zgodnie z art. 2 ust. 2) przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zwane dalej „użytkownikami”, informacji sektora publicznego w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona. Należy jednak podkreślić pewien wyjątek, iż ponownym wykorzystaniem w rozumieniu ustawy nie jest udostępnianie lub przekazanie informacji sektora publicznego przez podmiot wykonujący zadania publiczne innemu podmiotowi wykonującemu zadania publiczne wyłącznie w celu realizacji takich zadań (art. 2 ust. 2).

W literaturze²⁶ są jednak informacje, iż przepisy ustawy nie do końca zapewniają sprawne udostępnianie. Na przykład nie wprowadza ona nowych obo-

²⁴ Dz.U. z dnia 15 marca 2016 r., poz. 352.

²⁵ Zgodnie z art. 3. Podmiotami zobowiązanymi do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, zwanymi dalej podmiotami zobowiązanymi, są w szczególności jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

²⁶ M. in. G. Sibiga, „Rzeczpospolita” z 16 czerwca 2016, s. F-1.

wiązków cyfryzacji zasobów informacyjnych i to w formatach umożliwiających maszynowy odczyt danych.

6.2. Dyrektywa 2014/25/UE²⁷ o ujawnieniu informacji niefinansowych i różnorodności

Od 2017 r. powinny zostać w Polsce wprowadzone przepisy wdrażające dyrektywę 2014/95/UE o ujawnieniu informacji niefinansowych i o różnorodności. Obowiązki w niej zawarte dotyczyć mają ok. 300 największych przedsiębiorstw będących tzw. jednostkami zainteresowania publicznego. Celem jest uspołecznienie wiedzy o kwestiach istotnych dla społeczeństwa, a związanych z największymi przedsiębiorstwami. Będą to, jak wynika z tekstu dyrektywy, następujące tematy: o ochronie środowiska, instrumenty wewnętrzne dotyczące stosowania dobrych praktyk, wewnętrzne sposoby zapobiegania korupcji. Należy zaznaczyć, iż przedsiębiorstwa nie będą zobowiązane do ujawniania tajemnic, ale wskazany będzie generalny opis strategii biznesowych, polityki konkurencji, opisy ryzyka, zarządzania. Zupełną nowością będzie wiele tematów zwiększających transparentność prowadzenia działalności gospodarczej, ale nacisk położony ma być na różnorodności składu organów. Pewną wadą jest brak standardów w raportowaniu, czyli będą możliwe dowolne standardy raportowania. Co, jak można przypuszczać, będzie utrudniać porównywanie.

6.3. Rada Dialogu Społecznego i inne instytucje dialogu społecznego²⁸

Ustawodawca świadom, iż nawet uzyskanie najwyższych standardów w przekazie informacji nie gwarantuje stabilnego i w pełni akceptowalnego systemu SGR, dlatego uwzględniając postulaty nauki i doświadczenia zagraniczne, opracował przepisy kreujące Radę Dialogu Społecznego. Warto tu wspomnieć, iż wcześniej działały podobne instytucje²⁹, ze względu na swą konstrukcję i procedury nie spełniały jednak zakładanych oczekiwań.

Celem Rady Dialogu Społecznego (dalej: Rada) jest tworzenie forum trójstronnej współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej, zwanych dalej „stronami Rady”. W oparciu o treści z art. 1 tej ustawy można wyliczyć szereg jej celów. Generalne zadanie to prowadzenie dialogu w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej. Rada działa też na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia. Ponadto Rada działa na rzecz poprawy przepływu informacji poprzez nową jakość formułowania i wdrażania polityk oraz

²⁷ Tekst opracowany na podstawie ww. dyrektywy, tłum. własne J. Olszewski.

²⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1240).

²⁹ 1) Instytucje te regulowały w szczególności następujące akty prawne: ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy; ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych; ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców; ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych itd.

strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej.

6.4. Tworzenie wskaźników oceny dojrzałości społecznej gospodarki rynkowej

Wdrożenie dowolnego rozwiązania ustrojowego każdej nowej instytucji prawnej wymaga czasu i ciągłego nadzoru nad tym procesem. W przypadku tak szerokiej sfery jak SGR, wskazane byłoby sprawdzanie, czy obowiązki i zadania ciężące na poszczególnych podmiotach są praktycznie dostrzegane przez społeczeństwo. W naukach ekonomicznych opracowano już wiele wskaźników, które pomagają w diagnozach tego typu. Opracowanie w określonych okresach w Polsce niektórych wskaźników mogłoby być przykładem użytecznej informacji uzupełniającej i świadczącej o aktualnej dojrzałości SGR. Należy zaznaczyć, iż dobór wskaźników powinny przedstawić jednostki niezależne od sfery rządzącej, np. instytucje naukowe lub organizacje przedsiębiorców. W chwili obecnej takim wzorcowym przykładem oceny państwa jest wskaźnik GRI (*Global Reporting Initiative*). Odnosi się on do skali stosowania jako zasady międzynarodowych standardów ISO 26000 przez organy publiczne i prywatne.

6.5. Obowiązki informacyjne w procedurach wspierania społeczności lokalnych

Najwyższy poziom wykorzystania funduszy z programów UE w zakresie³⁰ rozwoju regionalnego uzyskuje się wtedy, gdy społeczności lokalne same dokonują wyboru inwestycji. Dotychczas proces angażowania społeczeństwa ograniczał się do wypowiedzi samorządów terytorialnych lub symbolicznych spotkań konsultingowych. Aby autentycznie włączyć do procesu konsultacyjnego, a nawet decyzyjnego szersze grupy społeczeństwa stworzono nowe instytucje prawne. Ich zaletą są specyficzne rozwiązania prawne, korzystne dla osób spoza władz lokalnych, są tam nawet zakazy uczestniczenia w takich projektach osób już pracujących w organach administracji publicznej. W ten sposób osoby niejako marginalizowane mogą uzewnętrznić po raz pierwszy swoje interesy. Duży nacisk organizacyjny położono na proces informowania społeczności lokalnej.

7. Uwagi końcowe

Generalnie cele artykułu zostały zrealizowane wielopłaszczyznowo, gdyż naświetlono kwestię przepływu informacji jako fundamentalną dla realnego ist-

³⁰ Analiza tej pełnej innowacyjnych rozwiązań ustawy zawarta jest w publikacji J. Olszewski, *Nowa regulacja zaangażowania społeczności lokalnych w rozwój gospodarczy*, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powałowski, Warszawa 2016, s. 329.

nienia SGR. Teza przedstawiona we wstępie została potwierdzona, a więc wiedza i bieżące informacje kreują podstawy rynkowej świadomości społeczeństwa. W opisach podano też wskazania co do usprawnienia przepływu informacji. Stosowne władze powinny w większym stopniu dostrzegać wielopodmiotowość społeczeństwa i jego znaczące zróżnicowanie w absorpcji informacji. Proces ułatwiania dostępu do informacji publicznej powinien zostać zreformowany. Wskazane jest też wprowadzanie nowych instytucji prawnych w celu szerszego angażowania społeczeństwa w struktury rynkowe. Zalecane jest też, aby w różnych regulacjach wdrażać pośrednio także wiedzę o mechanizmach społecznej gospodarki rynkowej. W ramach ogólnych wyliczeń baz informacyjnych generalnie wskazywano potrzebę nie tylko rzetelnego przestrzegania norm, a potem ich egzekucji, ale też szerszego interpretowania z uwzględnieniem aksjologii zawartej w art. 20 Konstytucji.

Uwzględniając specyfikę zakończenia, podane zostanie też kilka bardziej szczegółowych sugestii dotyczących wzmacniania odbioru informacji. Dobrym przykładem są rozwiązania z oficjalnych stron internetowych – Niezależnych Organów Regulujących ze Stanów Zjednoczonych Ameryki. Informacje są tam często rozdzielone na (dwie lub trzy) grupy informacji dla społeczeństwa i informacje dla przedsiębiorców czy nawet dla studentów itd. Wdrażając takie rozwiązanie w Polsce, należałoby tego typu teksty jeszcze bardziej różnicować. W znacznie większej skali są wskazane korekty usprawniające umiejętności komunikacyjne urzędów. Stan obecny potwierdza, iż szereg organów tworzących informacje zupełnie nie uwzględnia zróżnicowanej wiedzy odbiorców. Wskazana jest też rzetelna gradacja danych, a także kreowanie instytucji niezależnych dotyczących umiejętności oceniania i wartościowania. Zróżnicowanie informacji może dotyczyć szeregu sfer np. zakresu podmiotowego i przedmiotowego danych, złożoności elementów pojęciowych, lepszego wykorzystania w praktycznym opisie wzajemnych powiązań informacyjnych. Powyższe krytyczne analizy, a także doświadczenia empiryczne potwierdzają też, iż efektywne przekazy informacji są realnie wykonywane, o ile zostaną spełnione następujące przesłanki: ograniczanie liczby danych, podawanie informacji w ustalonym wcześniej katalogu (tak aby łatwo było porównać je z danymi wcześniejszymi lub też oferentami czy z konkurentami), zasadą powinno być użycie do opisu pojęć powszechnie zrozumiałych słów. Wykluczenie terminów obcojęzycznych (z wyjątkiem sytuacji, ich gdy brak w języku polskim). Wyliczanie wpieryw nowych obowiązków, które wprowadza np. umowa, instytucja, a nie jak dotychczas ukrycie nowych konstrukcji, które tworzą obowiązek w ramach szerokiego opisu. Tworzenie przez instytucje zewnętrzne specjalnych rankingów ułatwiających porównywanie istotnych elementów ważniejszych towarów na rynku (np. takich decydujących o wartościach towaru), a które podawałby obligatoryjnie prezentujący towar. Rankingi te zostałyby stałymi elementami umowy z konsumentem.

Oprócz uwag krytycznych, co do pewnych rozwiązań prawnych w ramach poszczególnych baz, należy podkreślić niewątpliwe zalety, jakie pojawiają się w związku z rozwojem techniki. Obecnie pozyskiwanie informacji z publicznych baz może być realizowane przez szerokie rzesze społeczeństwa, dzięki sprawnie wprowadzanej technologii informacyjnej. Ponadto informacja poprzez różne media może docierać już do wszystkich podmiotów SGR (i w zasadzie z dowolnego miejsca). Dlatego też należy postulować, aby instytucje publiczne nawet starsze dane opracowały w postaci cyfrowej. Postęp informacyjny szczególnie w obszarze internetowym był zaś wdrażany już we wszystkich ww. obszarach tematycznych w sposób zbliżony do rozwiązań z innych państw (np. USA – przekaz informacji uzyskiwany może być tam w kilku wariantach złożoności, np. po przez identyfikację poziomu wiedzy odbiorcy, po stosownej procedurze ocennej).

Ostatecznie mamy nadzieję, iż owocem publikacji będzie wywołanie dyskusji w celu poszukiwania rozwiązań prawnych do ograniczania „iluzji” informacyjnej, które spaczają w źle opracowanej legislacji poprawne normy rynkowe, tak iż nie skutkują zachowaniami typowymi dla gospodarek dojrzałych rynkowo.

Jan Olszewski

SOCIAL MARKET ECONOMY AS A DIFFERENTIATED SYSTEM OF INFORMATION FLOW

The purpose of the article is to present organizational and legal elements that are particularly important first to create and then to strengthen the Social Market Economy. One of the key elements of this concept is the Society. The Author is going to define which regulations influence the fact that people who are diversified in many respects turn into the society, and then they form the Community already aware of market knowledge. Due to the legal nature of the research, the narration primarily goes through these legal provisions that can positively revive the Social Market Economy. The Author presents a thesis that according to art. 20 of the Constitution, the Society is established only when it has similar knowledge resources, at least about the foundations of the economic system provided by this act. Therefore, the Author refers to important information obligations provided by legal acts which allow to create such conscious society. In conclusions, a list of legal acts which are vitiated is presented (especially including those acts which create the illusion of the Social Market Economy) with the indication of also positive examples of recent national and foreign legislation.

