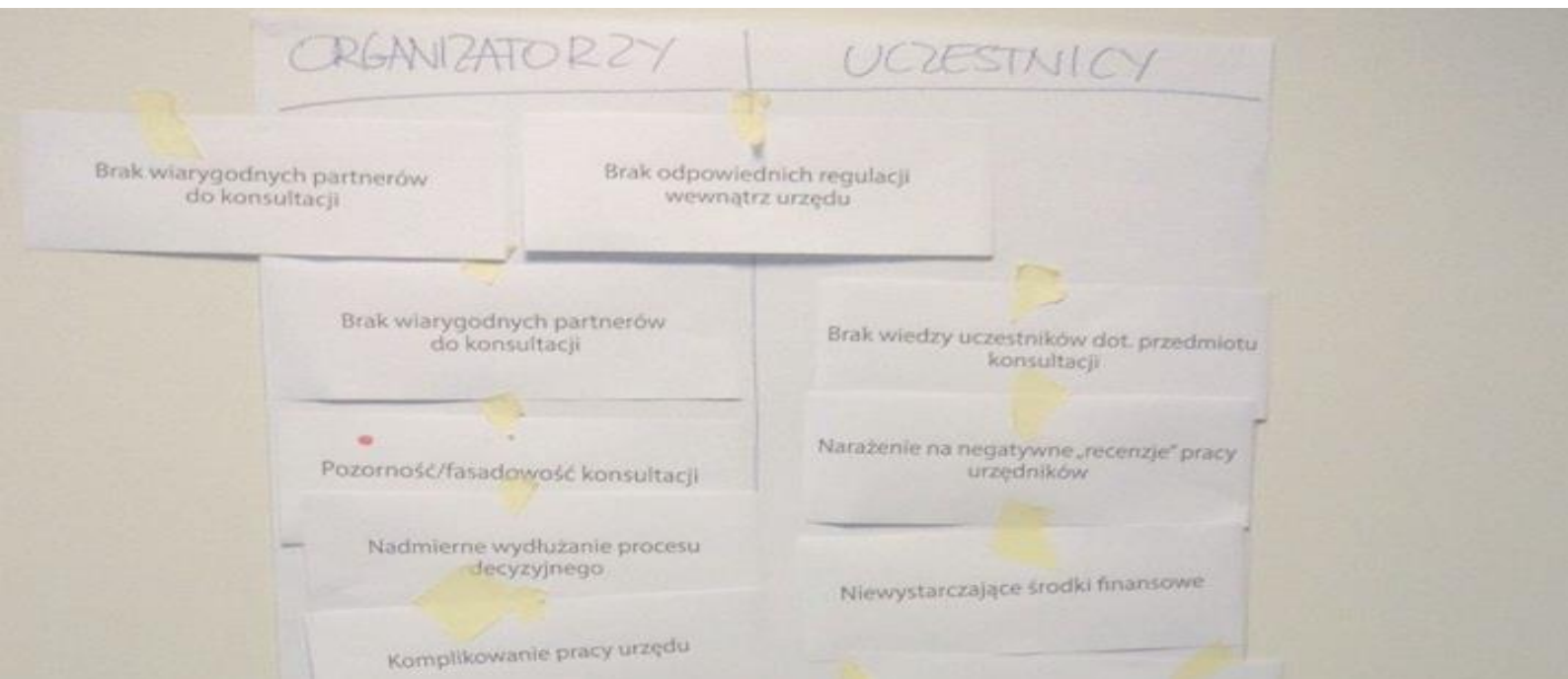




# Konsultacje z zasadami

## KONSULTACJE PUBLICZNE W MINISTERSTWACH

Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym



Warszawa, marzec 2015 r.



pracownia badań  
i innowacji  
społecznych



**stocznia**

**Autorzy raportu:** Jacek Grzeszak, Katarzyna Sadło, Ewa Stokłuska

**Wsparcie:** Kuba Wygnański, Zofia Komorowska

**Badacze:** Katarzyna Beszczyńska, Jacek Grzeszak, Aleksandra Kołtun, Maria Pawlak, Katarzyna Sadło, Ewa Stokłuska



Raport jest dostępny na [licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 3.0 Polska](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/)

---

Raport powstał w ramach projektu „Konsultacje z zasadami” realizowanego przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych i Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w ramach Programu „Obywatele dla Demokracji” finansowanego z funduszy EOG.

**FISE** Fundacja  
Inicjatyw  
Społeczno  
Ekonomicznych

pracownia badań  
i innowacji  
społecznych  
**stocznia**

Projekt współfinansowany  
z Funduszy EOG  
w ramach programu  
Obywatele dla demokracji

EEA  
EUROPEAN  
ECONOMIC  
COMMISSION  
**eea  
grants**

  
**FUNDACJA  
BATOREGO**

  
FUNDACJA  
OBYWATELE  
DLA DEMOKRACJI

## Spis treści

Wprowadzenie .....	4
1. Metodologia badania – podstawowe informacje .....	8
2. Realizacja 7 zasad konsultacji .....	12
2.1. Dobra wiara .....	16
2.2. Powszechność .....	21
2.3. Przejrzystość .....	27
2.4. Responsywność .....	30
2.5. Koordynacja .....	35
2.6. Przewidywalność .....	37
2.7. Poszanowanie interesu ogólnego .....	38
3. „Portrety ministerstw” .....	40
3.1. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji .....	43
3.2. Ministerstwo Edukacji Narodowej .....	48
3.3. Ministerstwo Finansów .....	52
3.4. Ministerstwo Gospodarki .....	55
3.5. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju .....	59
3.6. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego .....	63
3.7. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego .....	67
3.8. Ministerstwo Obrony Narodowej .....	71
3.9. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej .....	74
3.10. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi .....	79
3.11. Ministerstwo Skarbu Państwa .....	83
3.12. Ministerstwo Sportu i Turystyki .....	87
3.13. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych .....	91
3.14. Ministerstwo Spraw Zagranicznych .....	94
3.15. Ministerstwo Sprawiedliwości .....	97
3.16. Ministerstwo Środowiska .....	101
3.17. Ministerstwo Zdrowia .....	105
4. Najważniejsze wnioski .....	109
5. Rekomendacje .....	115
Załączniki .....	125

# Wprowadzenie

Niniejszy raport będący podsumowaniem działań badawczych zrealizowanych przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” wpisuje się w szereg różnego rodzaju wysiłków prowadzonych od kilku lat przez wiele podmiotów, których wspólnym celem jest podnoszenie jakości konsultacji publicznych w działaniach administracji centralnej.

Inicjatorem i realizatorem tych działań jest z jednej strony sama administracja centralna (kiedyś zwłaszcza Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a obecnie przede wszystkim Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Gospodarki), a z drugiej – wiele podmiotów zewnętrznych, które kibicują, namawiają, podpowiadają i recenzują wysiłki administracji w tym zakresie. Należą do nich m.in. Obywatelskie Forum Legislacji czy Koalicja na rzecz Otwartego Rządu. W podobnym nurcie mieszczą się także działania podejmowane od kilku lat przez „Stocznnię”.

Pomimo że – jak pokazuje niniejszy raport – w sprawie jakości konsultacji publicznych na szczeblu centralnym jest jeszcze wiele do zrobienia (zarówno po stronie administracji jak i uczestników konsultacji), należy docenić to, co już udało się osiągnąć. Z konkretnych działań należy wymienić zwłaszcza reformę Regulaminu pracy Rady Ministrów, uruchomienie portalu konsultacje.gov.pl, a także przyjęcie rządowego programu „Lepsze Regulacje 2015”.

W naszym przekonaniu najważniejszą kwestią jest to, że zmiany w tym obszarze mają, jak się zdaje, charakter trwałego trendu. Z perspektywy ostatnich 5 lat potrafimy wskazać zarówno ważne impulsy rozwojowe, jak i przypadki regresu – wypadkowy wektor tych zmian ma jednak właściwy kierunek. Niekiedy irytować może to, że sprawy nie dzieją się szybciej, ale też nauczyliśmy się pokory oraz cierpliwości. Wiemy, że tego rodzaju procesy po prostu wymagają czasu.

Jest wiele sposobów objaśniania czy raczej opisywania zmian (bo z przewidywaniami bywa różnie) w procesach politycznych i zmianach kultury instytucji. Czasem jest to wynik działań odgórnych, a czasem oddolnych. Czasem jest to efekt gwałtownych zdarzeń, a mówiąc wprost: konfliktów i kryzysów, a czasem długotrwałego, stałego, choć niekoniecznie silnego nacisku. Wszystkie powyższe zjawiska mogą występować łącznie i wzajemnie się wzmacniać. Tak czy inaczej, trwała zmiana następuje jednak dopiero wtedy, gdy „w głowach” uczestników pewien nowy sposób działania zostaje uznany za zgodny z normą.

Czasem mówi się, że nowe idee nieuchronnie przechodzą przez trzy fazy: w pierwszej są wyśmiewane, w drugiej walczy się z nimi, a w trzeciej traktowane są jako... oczywiste. Ten proces może mieć różne interwały, ale wydaje się, że w Polsce powoli kończy się już drugi etap i zmierzamy ku trzeciemu. Podobny los dotyczy np. dostępu do informacji publicznej.

Rzecz jasna zgodzimy się, że z tego, iż coś jest (lub powinno być) normą, nie wynika, że praktyka automatycznie będzie odpowiadać tym przekonaniom. I o tym właśnie traktuje nasz raport.

Stanowi on podsumowanie **badania, którego celem był systematyczny przegląd sposobu prowadzenia konsultacji publicznych przez wszystkie ministerstwa i próba oceny tych działań w odniesieniu do standardu wyznaczonego przez tzw. 7 zasad konsultacji.**

Badanie przeprowadziliśmy w ramach projektu „Konsultacje z zasadami” ([www.konsultacjezasadami.pl](http://www.konsultacjezasadami.pl)), który realizujemy wspólnie z Fundacją Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych w ramach Programu „Obywatele dla Demokracji” finansowanego z funduszy EOG. Jego podstawowym celem jest wzmocnienie pozycji organizacji pozarządowych w procesach konsultacji polityk publicznych na szczeblu lokalnym i centralnym poprzez praktyczne wsparcie administracji

publicznej i organizacji pozarządowych we wspólnym wypracowywaniu i wdrażaniu czytelnych reguł prowadzenia konsultacji publicznych.

Zasady, których sposób przestrzegania śledziliśmy w ramach naszego badania, zostały wypracowane w 2012 r. jako pośrednia konsekwencja sporu wokół ACTA. Nad ich sformułowaniem pracowało wówczas szerokie grono ekspertów reprezentujących zarówno administrację publiczną, jak i stronę społeczną. Stanowiły one element szerszego dokumentu – „Konsultacje społeczne – jak sprawić by były lepsze? Propozycja Kodeksu Konsultacji i ścieżka wdrożenia”. Z czasem „7 zasad konsultacji” zaczęło funkcjonować także jako osobny dokument. Zasady te, wraz z rekomendacją, aby przyjmowały je kolejne resorty (jako pierwsze uczyniło to Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji), zostały włączone do rządowego programu „Lepsze Regulacje 2015”, który został przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2013 r.

Zależało nam na sprawdzeniu, na ile owych 7 zasad jest realizowanych w praktyce konsultacyjnej resortów. Zagadnienie to wydało nam się szczególnie interesujące, biorąc pod uwagę, że dokument „Lepsze Regulacje 2015” jest programem rządowym niemającym faktycznej sankcji wykonalności, a więc niewymuszającym wprowadzania ściśle określonych zmian w sposobie funkcjonowania resortów. Owa fakultatywność jest dobrze widoczna w wynikach badania.

**W długofalowym planie traktujemy opisane tu badanie jako rodzaj testu czy pilotażu dla ewentualnego uruchomienia regularnego „audytu” ministerstw pod kątem jakości prowadzenia konsultacji.** Wydaje się, że taki mechanizm powinien być na stałe wbudowany w logikę funkcjonowania administracji szczebla centralnego i powinien być prowadzony nie tyle przez organizacje pozarządowe (albo nie wyłącznie przez nie), ale przez samą administrację, i stanowić integralną część zarządzania procesami legislacyjnymi.

Wierzymy, że istotną zmianę w jakości prowadzenia procesów konsultacji może przynieść też planowane na koniec I kwartału 2015 r. przyjęcie przez Radę Ministrów dokumentu pt. „Wytyczne do prowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych”, który przygotowujemy jest w Ministerstwie Gospodarki. Ma on mieć formę szczegółowych i praktycznych wskazówek dotyczących prowadzenia poszczególnych etapów procesu konsultacyjnego, w tym wprost operacjonalizować przywołane tu 7 zasad konsultacji.

**Przygotowany przez nas raport składa się z 5 zasadniczych części:**

- **podstawowych informacji o sposobie prowadzenia badania** (rozdział 1);
- **omówienia praktyki realizacji 7 zasad konsultacji w oparciu o zbiorcze dane** dotyczące wszystkich analizowanych procesów konsultacji projektów aktów prawnych łącznie dla wszystkich resortów (rozdział 2);
- **„portretów ministerstw”** – zestawienia wybranych danych na temat poszczególnych resortów oraz podsumowujących je opisów dotyczących praktyki prowadzenia konsultacji w poszczególnych resortach (rozdział 3);
- **zestawienia najważniejszych wniosków** będących wynikiem przeprowadzonego badania (rozdział 4);
- **zbioru rekomendacji** łączących w sobie sugestie konkretnych działań mogących wpłynąć pozytywnie na sposób realizacji poszczególnych zasad konsultacji przez resorty, ale też zaobserwowane i sformułowane wyzwania dla administracji centralnej, które związane są z praktyką konsultacji (rozdział 5).

Kończąc prace nad badaniem, którego podsumowaniem jest niniejszy raport, chcemy serdecznie podziękować osobom, które poświęciły swój czas na rozmowy z nami i podzieliły się swoją wiedzą – zarówno na etapie planowania badania, jak i jego realizacji. Były wśród nich zarówno osoby pracujące w ministerstwach i w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jak i osoby niezwiązane z administracją publiczną, które zgodziły się wesprzeć nas, wskazując istotne ich zdaniem projekty aktów prawnych, których konsultacje powinny stać się przedmiotem analizy.

Bardzo im wszystkim dziękujemy.

# **1. Metodologia badania – podstawowe informacje**



W badaniu postawiliśmy sobie za cel próbę opisaną praktyki prowadzenia konsultacyjnej we wszystkich 17 ministerstwach – zarówno od strony ogólnego podejścia do konsultacji w resorcie (funkcjonowania wytycznych i procedur regulujących konsultacje, sposobu koordynacji procesów konsultacyjnych itp.), jak i praktycznej realizacji zasad prowadzenia konsultacji w ramach konkretnych procesów. W tym celu zabiegaliśmy o dwa rodzaje danych:

- dotyczących umocowania procesów konsultacji w strukturze resortu – obowiązujących w tym zakresie rozwiązań, procedur, praktyk;
- dotyczących realizacji konkretnych procesów konsultacyjnych.

Oba typy danych pozyskiwaliśmy dwutorowo: samodzielnie zbierając i analizując dane zastane oraz pozyskując dane bezpośrednio z ministerstw (zarówno w trakcie wywiadów z ich przedstawicielami, jak i za pomocą skierowanych do nich kwestionariuszy oceny procesów konsultacji projektów aktów prawnych).

Chcąc uzyskać możliwie szeroki obraz procesów konsultacyjnych, a jednocześnie zakładając potrzebę ograniczenia horyzontu czasowego dla analizy (szczególnie biorąc pod uwagę zmiany wprowadzone w zakresie opiniowania projektów legislacyjnych przez nowy Regulamin pracy Rady Ministrów obowiązujący od 2014 r.), zdecydowaliśmy się uwzględnić w badaniu jedynie procesy konsultacji projektów aktów prawnych, których procedowanie resorty zakończyły w 2013 r. Spośród tak zdefiniowanego zbioru (liczącego 1199 rekordów) wytypowaliśmy ostatecznie do analizy 49 projektów aktów prawnych<sup>1</sup>. Wyboru tego dokonaliśmy w oparciu o wskazania grona ekspertów specjalizujących się w tematach podlegającym poszczególnym resortom (średnio 3 osoby dla każdego resortu). Każdy z ekspertów został poproszony o wskazanie maksymalnie 3 spośród wszystkich aktów prawnych, których procedowanie zakończyło się w danym ministerstwie w 2013 r., a które z jego perspektywy były najbardziej istotne, jeśli chodzi o wagę proponowanych rozwiązań, a co za tym idzie: korzyści, jakie mogły wynikać z poddania ich procesom konsultacji. Pozwoliło nam to skompletować listę 3 aktów prawnych dla każdego resortu za wyjątkiem Ministerstwa Skarbu Państwa, które we wskazanym okresie zakończyło procedowanie jedynie dwóch projektów (oba zostały objęte analizą w niniejszym badaniu), oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które spośród 5 projektów procedowanych w 2013 r. poddało konsultacjom tylko 2.

Podstawowymi narzędziami wykorzystywanymi do zbierania danych były dwa przygotowane przez nas kwestionariusze:

- **kwestionariusz oceny ministerstw**, który służył zbieraniu podstawowych danych na temat sposobu organizacji procesów konsultacji publicznych w poszczególnych ministerstwach;
- **kwestionariusz oceny przebiegu konsultacji projektu aktu prawnego**<sup>2</sup>.

Każdy z kwestionariuszy (m.in. ze względu na chęć ograniczenia obciążenia administracji) na pierwszym etapie badania wypełniano był przez badaczy w oparciu o publicznie dostępne dane zebrane m.in. za

---

<sup>1</sup> Pełna lista projektów aktów prawnych, których konsultacje poddane zostały analizie w ramach niniejszego badania, przedstawione w podziale na resorty, które były za nie odpowiedzialne, znajduje się w Załączniku 1 do niniejszego raportu.

<sup>2</sup> Kwestionariusze są Załącznikami 2 i 3 do niniejszego raportu.

pomocą serwisu Rządowego Procesu Legislacyjnego oraz ze stron internetowych ministerstw (w tym archiwów stron i ministerialnych Biuletynów Informacji Publicznej), oficjalnych profili resortów w mediach społecznościowych i ogólnodostępnych portalach do konsultacji on-line (konsultacje.gov.pl, mamzdanie.org.pl). Na drugim etapie przekazaliśmy do odpowiednich resortów częściowo wypełnione przez nas kwestionariusze z prośbą o ich uzupełnienie. W celu skompletowania informacji przeprowadziliśmy też wywiady z przedstawicielami ministerstw wskazanymi przez kierownictwa poszczególnych resortów (byli to zwykle przedstawiciele departamentów prawnych lub biur ministra). Robocza wersja raportu została przedstawiona przedstawicielom ministerstw oraz ekspertom zaangażowanym wcześniej we wskazanie procesów konsultacyjnych do analizy – ostateczna wersja dokumentu zawiera również uzupełnienia będące efektem ich komentarzy i sugestii.

Analizując i prezentując dane zebrane w badaniu, staraliśmy się odnosić je do ogólnej (w pewnej mierze aksjologicznej) ramy wyznaczanej przez „7 zasad konsultacji”. W toku badania nie staraliśmy wypracować sztywnego „owskaźnikowania” poszczególnych zasad (w niektórych przypadkach byłoby to zresztą bardzo trudne). W konsekwencji, zamieszczony w raporcie opis nie ma i nie miał mieć charakteru *stricte* porównawczego (choć wiemy, jaką popularnością cieszą się wszelkie rankingi), jest raczej zbiorem opisowych „portretów” resortów, które wskazują na różne rozwiązania i praktyki podejmowane w nich w zakresie prowadzenia konsultacji. Opisy każdego z ministerstw staramy się odnieść do 7 zasad konsultacji, wskazując działania i rozwiązania mogące uchodzić za możliwie udaną próbę realizacji wybranej zasady lub wręcz przeciwnie – za dobitny przykład jej nieprzestrzegania.

Ze względu na to, że głównym przedmiotem naszego zainteresowania były działania podejmowane na etapie samego zasięgania opinii na temat przedmiotu konsultacji, najtrudniejsze było formułowanie wniosków na temat realizacji siódmej z zasad – zasady poszanowania interesu publicznego – która w znacznej mierze wykracza poza sam proces konsultacji, gdyż odnosi się do dalszych losów przedmiotu konsultacji, które nie były bezpośrednio przedmiotem naszego badania.

Istotnym czynnikiem, który należy brać pod uwagę przy lekturze spisanych poniżej wniosków z badania, jest rozróżnienie pomiędzy konsultacjami publicznymi (w rozumieniu Regulaminu pracy Rady Ministrów obowiązującego od 2014 r.) a dawnymi konsultacjami społecznymi. Przedmiotem analizy w odniesieniu do jakości poszczególnych procesów konsultacji projektów aktów prawnych były procesy konsultacji społecznych, prowadzone zgodnie z zapisami Regulaminu pracy Rady Ministrów obowiązującego do końca 2013 r., natomiast ramy, które stosowaliśmy, analizując zebrane dane, wyznaczało już pojęcie konsultacji publicznych. Z tego względu, analizując przebieg poszczególnych procesów, zwracaliśmy uwagę przede wszystkim na te elementy, które można uznać za obowiązujące i kluczowe dla konsultacji publicznych w obecnym rozumieniu. Jeśli natomiast chodzi o analizę ogólnego stanu kultury konsultacji w resortach, posiłkowaliśmy się już w całości odniesieniami do procesu konsultacji publicznych jako tego, które od początku 2014 r. do chwili obecnej wyznacza ramy działania i kierunkuje postępowanie ministerstw w zakresie konsultowania projektów aktów prawnych z szerokim gronem aktorów spoza grona administracji publicznej.

W tym miejscu pragniemy zastrzec, że tak sformułowany cel badania determinował w tym przypadku ograniczenie naszego zainteresowania przebiegiem procesów konsultacyjnych właściwie wyłącznie do działań podejmowanych przez organizatorów tych konsultacji, czyli 17 ministerstw. Czynimy to zastrzeżenie, zdając sobie sprawę, że dla kompleksowej oceny jakości procesów konsultacyjnych niezbędne jest spojrzenie także na działania podejmowane w ramach konsultacji przez ich

uczestników, a więc – w przypadku konsultacji publicznych – różnego typu aktorów społecznych, zarówno zinstytucjonalizowanych (np. organizacji pozarządowych), jak i indywidualnych obywateli.

Owe działania (np. już samo zainteresowanie konsultacjami czy sposób formułowania uwag) mogą mieć istotny wpływ m.in. na sposób i poziom zaangażowania organizatorów w prowadzenie kolejnych procesów konsultacyjnych. W niniejszym raporcie odwołujemy się kilkakrotnie do spostrzeżeń uczestników konsultacji publicznych, ale czynimy to głównie dla zobrazowania konsekwencji pewnych działań podejmowanych przez organizatorów tych procesów.

Takie podejście było naszym świadomym wyborem. Wynikało bezpośrednio z przekonania o decydującej roli organizatorów procesów konsultacyjnych w zakresie kształtowania ich standardów i determinowania jakości poszczególnych procesów, przede wszystkim poprzez określanie warunków, na jakich potencjalni interesariusze konsultacji mogą brać w nich udział.

Całe badanie prowadzone było w okresie od lipca 2014 r. do lutego 2015 r. Jego realizacja trwała o wiele dłużej niż pierwotnie zakładaliśmy. Stało się tak przede wszystkim ze względu na bardzo duże trudności w zebraniu możliwie pełnych danych dotyczących przebiegu poszczególnych konsultacji.

Jak mieliśmy okazję się przekonać, kompletu danych związanych z procesami konsultacyjnymi nie ma nie tylko w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Nierzadko nie sposób uzyskać ich także w samych resortach. W przypadku części ministerstw znaczącą trudnością było już samo uzyskanie informacji, kto w danej instytucji jest osobą mogącą udzielić nam wyczerpujących informacji na temat praktyki prowadzenia konsultacji w danym resorcie. Znacznie dłuższy niż zakładaliśmy był także czas, w jakim udawało nam się wydobyć z poszczególnych resortów poszukiwane informacje, a także odbyć rozmowy z ich przedstawicielami.

Do zakończenia badania (pomimo wielokrotnych prób) nie udało nam się zrealizować wywiadu w zakładanym kształcie z przedstawicielami 4 ministerstw: Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Środowiska. W tych przypadkach uzupełnieniem wiedzy zebranej w ramach analizy danych zastanych były informacje pozyskane z poszczególnych resortów w trakcie rozmów telefonicznych, wymiany korespondencji oraz w dwóch przypadkach (MNiSW i MŚ) ze spotkań z przedstawicielami ministerstw przeprowadzonymi w związku z innymi (niebadawczymi) działaniami projektowymi.

Informację zwrotną w postaci uzupełnionych kwestionariuszy oceny procesu konsultacji projektu aktu prawnego otrzymaliśmy z 16 ministerstw. Jedynym resortem, który nie odpowiedział na taką prośbę i w przypadku którego mogliśmy opierać się jedynie na publicznie dostępnych danych, było Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

## **2. Realizacja 7 zasad konsultacji**

W niniejszej części raportu próbujemy podsumować zebraną wiedzę o praktyce prowadzenia konsultacji we wszystkich resortach i odnieść ją do optimum wyznaczanego przez „7 zasad konsultacji”.

Na samym wstępie trzeba jednak zaznaczyć, że tylko część zebranych przez nas danych ma charakter ilościowy – dotyczą one wybranych przez nas przejawów realizacji tych z 7 zasad, które dało się w obiektywny sposób zmierzyć lub po prostu stwierdzić, czy w ogóle są uznawane (np. istnienie wewnątrzresortowych regulacji w sprawie prowadzenie konsultacji). Pozostałe przejawy miały charakter jakościowy i zostały sformułowane w oparciu o współdzielone w gronie osób zaangażowanych w badanie (a więc siłą rzeczy subiektywne) przekonania dotyczące stopnia realizacji poszczególnych zasad.

Zdając sobie sprawę z ograniczeń takiego podejścia, liczymy, że podjęta przez nas próba opisu sposobu realizacji 7 zasad w praktyce konsultacyjnej resortów stanie się przyczynkiem do refleksji nad tym, czy i jak można w przyszłości zobiektywizować te obserwacje z pożytkiem dla podnoszenia jakości samych procesów konsultacyjnych.

Za niezbędne w tym miejscu uważamy poczynienie raz jeszcze zastrzeżenia, że głównym przedmiotem naszego zainteresowania w badaniu była ocena procesów konsultacji przede wszystkim z perspektywy ich przygotowania i przebiegu procesów konsultacji, a więc niejako od strony proceduralnej. Nie zgłębialiśmy natomiast faktycznego wpływu wyników konsultacji na ostateczny kształt aktu prawnego, ani też nie analizowaliśmy szczegółowo sytuacji wokół projektu aktu prawnego poprzedzającego moment konsultacji<sup>3</sup>.

Tym samym w nieznacznym jedynie stopniu byliśmy w stanie w poszczególnych przypadkach ocenić realizację dwóch zasad – dobrej wiary i poszanowania interesu ogólnego, które są w znacznej mierze powiązane z tymi elementami. Do obydwu zasad odnosimy się zatem jedynie w takiej mierze, w jakiej mogliśmy ocenić ich zachowanie lub odstępstwo od nich na przykładach konkretnych działań.

---

<sup>3</sup> Istotnej wiedzy na ten temat dostarcza m.in. raport przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego „Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 r.”, Grażyna Kopińska, Grzegorz Makowski, Piotr Wąglowski, Marcin Michał Wiszowaty, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 2014.

Tabela 1. Zestawienie ogólnych danych na temat umocowania konsultacji publicznych w ministerstwach

	Wewnętrzne regulacje dot. prowadzenia konsultacji	Odniesienie w wewnętrznych regulacjach do 7 zasad konsultacji <sup>4</sup>	Zakładka poświęcona konsultacjom na www resortu	Wykorzystanie portali do konsultacji on-line w 2013 r.	Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji
<b>Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji</b>	tak	tak	tak	Tak	departamenty merytoryczne, Biuro Ministra (ogólna koordynacja konsultacji)
<b>Ministerstwo Edukacji Narodowej</b>	nie (w trakcie tworzenia)	nie dotyczy	nie	Nie	departamenty merytoryczne
<b>Ministerstwo Finansów</b>	nie	nie dotyczy	nie	Tak	departamenty merytoryczne
<b>Ministerstwo Gospodarki</b>	tak	tak	tak	Tak	departamenty merytoryczne
<b>Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju</b>	nie	nie dotyczy	nie	Nie	departamenty merytoryczne
<b>Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego</b>	tak	tak	tak	Nie	departamenty merytoryczne
<b>Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego</b>	tak	nie	tak	Nie	departamenty merytoryczne
<b>Ministerstwo Obrony Narodowej</b>	nie	nie	nie	Nie	Departament Prawny
<b>Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej</b>	tak	tak	nie	Tak	departamenty merytoryczne
<b>Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi</b>	nie	nie dotyczy	nie	Nie	departamenty merytoryczne
<b>Ministerstwo Skarbu Państwa</b>	nie	nie dotyczy	nie	Nie	departamenty merytoryczne
<b>Ministerstwo Sportu i Turystyki</b>	tak	tak	nie	Nie	departamenty merytoryczne
<b>Ministerstwo Spraw Wewnętrznych</b>	nie	nie dotyczy	nie	Tak	Departament Prawny

<sup>4</sup> W tym zestawieniu odnotowywano sam fakt nawiązania wprost w wewnętrznych regulacjach do „7 zasad konsultacji”. W odniesieniu do resortów nieposiadających wewnętrznych regulacji w tym zakresie posłużono się adnotacją „nie dotyczy”.

	Wewnętrzne regulacje dot. prowadzenia konsultacji	Odniesienie w wewnętrznych regulacjach do 7 zasad konsultacji <sup>4</sup>	Zakładka poświęcona konsultacjom na www resortu	Wykorzystanie portali do konsultacji on-line w 2013 r.	Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji
<b>Ministerstwo Spraw Zagranicznych</b>	nie	nie dotyczy	nie	Nie	Biuro Dyrektora Generalnego
<b>Ministerstwo Sprawiedliwości</b>	nie	nie dotyczy	nie	Nie	Departament Prawa Cywilnego, Departament Prawa Karnego
<b>Ministerstwo Środowiska</b>	tak	nie dotyczy	tak	Nie	departamenty merytoryczne, Departament Prawny
<b>Ministerstwo Zdrowia</b>	nie	nie dotyczy	nie	Tak	departamenty merytoryczne
<b>Suma:</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	

## 2.1. Dobra wiara

### TREŚĆ ZASADY

Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.

### SPOSÓB REALIZACJI ZASADY WSKAZANY W „7 ZASADACH KONSULTACJI”

- Organizator konsultacji jest gotowy na opinie krytyczne oraz na wprowadzenie zmian w swojej propozycji, a uczestnicy procesu na to, by zmienić zdanie, o ile padną przekonujące argumenty.
- Organizator konsultacji powinien w jasny i przystępny sposób przedstawić przedmiot konsultacji, określić, jak długo mają trwać i kiedy planuje przedstawić odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji.
- Organizator konsultacji musi dać zainteresowanym obywatelom odpowiedni czas na zebranie argumentów i przedstawienie odpowiedzi.
- Materiały do konsultacji muszą być przygotowane rzetelnie – a więc być jasne, zrozumiałe i możliwie zwięzłe (albo mieć zwięzłe i zrozumiałe streszczenie).
- Dobrą praktyką jest zaopatrzenie materiałów w pytania, by każdy mógł zrozumieć, przed jakim wyborem stoi w danej sprawie.

### REALIZACJA ZASADY W PRAKTYCE DZIAŁAŃ MINISTERSTW

Zasada dobrej wiary jest podstawową, choć zarazem najtrudniej „uchwytną” ze wszystkich siedmiu zasad konsultacji. Trudno wyobrazić sobie jakąkolwiek metodologię badawczą, która pozwoliłaby precyzyjnie ocenić, czy w konkretnych przypadkach konsultacji organizator na pewno działał w dobrej wierze, przede wszystkim jeśli chodzi o nastawienie i otwartość na opinie krytyczne. Z konieczności trzeba więc przy próbie oceny realizacji tej zasady polegać na działaniach odnoszących się do zagwarantowania dobrych warunków procesu konsultacyjnego – dbałości o przejrzystość procesu, rzetelnego przygotowania niezbędnych materiałów, wystarczającego czasu na wypowiedzenie się w danej sprawie, a przede wszystkim stworzenia warunków, by każdy potencjalnie zainteresowany kwestią stanowiącą przedmiot konsultacji miał szansę dowiedzieć się o procesie konsultacyjnym.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. nr 169, poz 1414), projekty aktów prawnych podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania ich do uzgodnień pozaresortowych. Od tego momentu uwagi do projektu może wносить każdy zainteresowany (art. 7 ust. 1 ww. ustawy).

Przechodząc do oceny procesów konsultacyjnych, trzeba wyraźnie stwierdzić, że **wszystkie badane projekty aktów prawnych zostały udostępnione w Biuletynach Informacji Publicznej** poszczególnych resortów oraz opublikowane na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Najczęściej jednak odbywało się to już bez publikowania na stronie głównej ministerstwa zaproszenia do udziału w konsultacjach czy choćby wspomnienia, że są one prowadzone.



Można więc stwierdzić, że realizowane jest więc niezbędne minimum w zakresie informowania opinii publicznej o konsultacjach, ale niezmiernie rzadko wykorzystywane są najbardziej „oczywiste” i najprostsze w obsłudze przez resorty kanały informowania, jakimi są ich własne strony internetowe.

**Spośród 17 ministerstw jedynie 4 mają na swoich stronach osobne zakładki dedykowane konsultacjom**, które pozwalałyby łatwo odnaleźć informacje o aktualnie prowadzonych procesach tego typu. Do resortów wyróżniających się pozytywnie na tym tle należą Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwo Środowiska.

**W większości badanych przypadków nie szukano aktywnie podmiotów potencjalnie zainteresowanych udziałem w procesie.** Oprócz wspomnianego wcześniej upublicznienia w BIP ograniczano się zwykle do rozesłania zaproszeń do udziału w konsultacjach do podmiotów z tzw. rozdzielnika, który zwykle odtwarzany jest w danym resorcie przy okazji konsultacji uznawanych za „podobne” jeśli chodzi o przedmiot.

Spośród wszystkich 49 badanych projektów podlegających konsultacjom, tylko pięć zostało opublikowanych w portalu konsultacyjnym mamzdanie.org.pl. Dotyczyło to wszystkich trzech projektów analizowanych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, projektu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego oraz projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z uzasadnieniem.

W kilku przypadkach osoby odpowiedzialne za konsultacje poszczególnych projektów deklarowały zapraszanie do konsultacji za pośrednictwem poczty elektronicznej i telefonów, a także przy okazji bezpośrednich spotkań poświęconych tym projektom<sup>5</sup>. Wyjątkową aktywnością w docieraniu do potencjalnych zainteresowanych wykazywało się Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, wykorzystując w 2013 r. media społecznościowe (Facebook, Twitter). Zdecydowanie jednak nie jest to powszechna praktyka wśród resortów.

Trzeba też podkreślić, że ograniczenie komunikowania o procesach konsultacji publicznych tylko do wykorzystywania Biuletynów Informacji Publicznej i oficjalnej strony Rządowego Procesu Legislacyjnego nie wynika jedynie z niechęci urzędników, lecz także z bardzo zrutynizowanej praktyki działań komunikacyjnych w ministerstwach. Podczas wywiadów część respondentów wspominała, że nie korzysta z innych niż oficjalne kanałów (np. z mediów społecznościowych), bo obowiązuje ich wyłącznie komunikacja drogą oficjalną.

Kolejnym, ważnym wyznacznikiem „dobrej wiary” podmiotu prowadzącego konsultacje publiczne jest uzupełnienie samego projektu aktu prawnego o dodatkowe dokumenty pozwalające obywatelom lepiej zrozumieć istotę projektu (np. raporty czy opracowania o charakterze diagnozy problemu, ekspertyzy, rozbudowane uzasadnienia proponowanego rozwiązania itp.). Aby umożliwić uczestnikom konsultacji lepsze zrozumienie proponowanych rozwiązań i odniesienie się do nich, projektom aktów prawnych powinny towarzyszyć materiały w przystępny sposób objaśniające istotę proponowanych zmian, pokazujące kontekst ich wprowadzenia, przytaczające argumenty za poszczególnymi

---

<sup>5</sup> Dane na ten temat opierają się w większości na deklaracjach złożonych przez urzędników ministerstw za pośrednictwem kwestionariuszy oceny konsultacji aktu prawnego, ponieważ w archiwach stron internetowych resortów bardzo trudno znaleźć jakiegokolwiek ślady tego typu spotkań.

propozycjami. Chodzi o takie elementy, na które z natury rzeczy w samym akcie prawnym nie ma miejsca.

Dlatego, analizując procesy konsultacji publicznych projektów legislacyjnych, pytaliśmy, czy w procesie konsultacji powstał publicznie dostępny dokument/opis, który w klarowny i unikający żargonu sposób tłumaczył opinii publicznej istotę problemu, którego dotyczyły konsultacje.

Wszystkim badanym przez nas projektom towarzyszyło pisemne uzasadnienie, zazwyczaj w skrótovej, standardowej formie. Były to jednak głównie omówienia danego projektu, trudne do zrozumienia dla czytelnika niekoniecznie będącego specjalistą w danej materii. Jedynie w nielicznych przypadkach organizator konsultacji, a zarazem podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu, przedstawiał go w sposób naprawdę obszerny: dotyczyło to głównie projektów założeń ustaw (np. Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej czy Projektu założeń projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych), co wynikało zapewne ze specyfiki dokumentu, jakim jest projekt założeń do ustawy, siłą rzeczy wymagający bardziej obszernego i kompleksowego omówienia i uargumentowania.

Jak już wspomniano, jednym z przejawów realizacji zasady dobrej wiary, powinno być zaopatrzenie materiałów omawiających projekt aktu prawnego w konkretne pytania ułatwiające zainteresowanym podmiotom wyrażenie opinii na temat konsultowanego dokumentu.

**Analizując wybrane 49 procesów legislacyjnych, zaledwie 2 razy spotkaliśmy się z sytuacją, w której organizator konsultacji przygotował takie pytania i upublicznił je wraz z zaproszeniem do udziału w konsultacjach. W obu przypadkach były to konsultacje prowadzone przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – dotyczące Projektu założeń projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych oraz Projektu ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych.**

**W obydwu tych przypadkach zaproszeniu do udziału w konsultacjach towarzyszyło też poszerzone i napisane w klarowny, zrozumiały dla przeciętnego czytelnika sposób uzasadnienie proponowanego rozwiązania.** Uwzględniły one elementy tłumaczące istotę przedmiotu konsultacji, takie jak „Co proponujemy [w konsultowanym rozwiązaniu prawnym]?”, „Co to oznaczałoby dla obywateli?”, „Jak powstał ten projekt?”. Oba te przypadki można uznać za modelowe, jeśli chodzi o sposób przygotowania materiałów do konsultacji<sup>6</sup>.

W ocenie dobrej wiary bardzo istotną rolę odgrywa także kwestia czasu, jaki gospodarz projektu przeznaczona na zbieranie uwag od zainteresowanych.

Choć obowiązujący Regulamin pracy Rady Ministrów zostawia w tym względzie pewną swobodę gospodarzowi projektu, wskazując, że termin do zajęcia stanowiska jest wyznaczany z uwzględnieniem „przedmiotu, zakresu i objętości projektu dokumentu rządowego, zakresu podmiotów, na które projekt oddziałuje oraz pilności sprawy”, to w świetle jego zapisów (podobnie jak „7 zasad konsultacji”)

---

<sup>6</sup> Oba procesy, wraz ze wspomnianymi uzasadnieniami i pytaniami pomocniczymi, są zarchiwizowane w zasobach serwisu mamzdanie.org.pl: konsultacje Projektu założeń projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych pod linkiem [https://mamzdanie.org.pl/web/guest/konsultacje/-/message\\_boards/message/25786](https://mamzdanie.org.pl/web/guest/konsultacje/-/message_boards/message/25786), a konsultacje Projektu ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych pod linkiem [https://mamzdanie.org.pl/web/guest/konsultacje/-/message\\_boards/message/33621](https://mamzdanie.org.pl/web/guest/konsultacje/-/message_boards/message/33621).

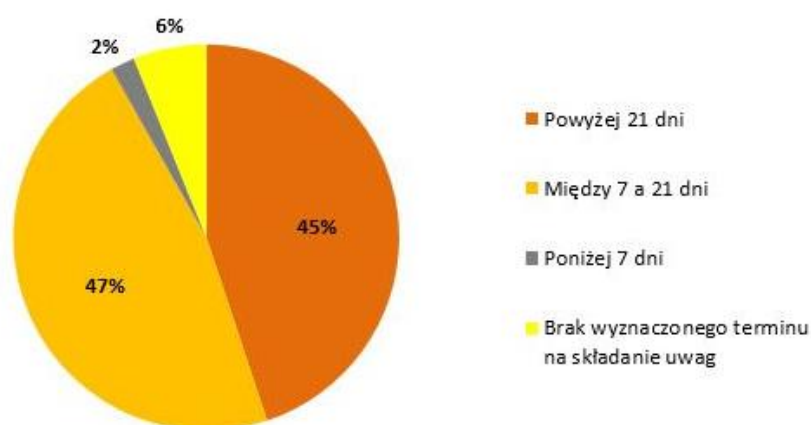
minimalny czas na zgłaszanie uwag nie powinien być krótszy niż 21 dni, a termin krótszy niż siedmiodniowy można wyznaczyć tylko w uzasadnionych przypadkach<sup>7</sup>.

Za absolutnie niezbędne (także jako przejaw realizacji zasady przewidywalności, o której mowa w dalszej części raportu) należy uznać precyzyjne określenie horyzontu czasowego na zgłaszanie uwag w ramach konsultacji.

**W zdecydowanej większości badanych przez nas procesów przewidziano od 7 do 21 dni na zgłaszanie uwag** (23 projektów, 47% analizowanych przypadków) **lub nawet powyżej 21 dni** (22 projekty, 45% analizowanych przypadków)<sup>8</sup>. Przypadki niewyznaczenia terminu na zgłaszanie uwag lub wyznaczenia terminu uniemożliwiającego rzetelne ich przygotowanie były w badanej próbie zdecydowanie sporadyczne (1 przypadek poniżej 7 dni, 3 przypadki niewyznaczenia dokładnego terminu).

W puli analizowanych procesów znalazł się jeden przypadek, w którym wyznaczono na zgłaszanie uwag termin dwudniowy (Projekt rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących), ale było to faktycznie odstępstwo od reguły – wcześniejsze akty prawne konsultowane przez ten resort w tym samym roku pozwalały na zgłaszanie uwag w terminie powyżej 21 dni. Trzy z analizowanych procesów konsultacyjnych nie miały w ogóle wskazanego takiego terminu – pismo zawierało jedynie prośbę, aby uwagi zgłosić „w możliwie pilnym terminie” (dotyczyło to pojedynczych projektów procedowanych przez MEN, MKiDN oraz MRiRW).

Wykres 1. Czas przeznaczony na zgłaszanie opinii w procesach konsultacji



Liczba analizowanych procesów N=49.

Kończąc omawianie sposobu realizacji zasady dobrej wiary, warto zwrócić jeszcze uwagę na **kwesję interpretowania braku głosu w konsultacjach**. Rzecz jasna w ramach konsultacji publicznych brak uwag powinien być odczytywany przez organizatorów danego procesu jedynie jako brak chęci zgłoszenia uwag przez dany podmiot w sprawie przedmiotu konsultacji w danym momencie. Nie może to unieważniać jego prawa do zabrania głosu na temat projektu na dalszych etapach prac

<sup>7</sup> „§ 40. 1. 3. Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż 14 dni, od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia”, Regulamin pracy Rady Ministrów, za: Rządowe Centrum Legislacji, <http://www.rcl.gov.pl/Regulamin-pracy-RM.pdf>.

<sup>8</sup> Dla porównania, brytyjski dokument dotyczący konsultacji pisemnych mówi o tym, że czas ten nie może być krótszy niż 16 tygodni.

legislacyjnych, np. na posiedzeniach komisji sejmowych, ani tym bardziej być traktowane jako milcząca akceptacja proponowanego rozwiązania.

Zagadnienie, dlaczego niektóre podmioty reprezentujące stronę społeczną rezygnują świadomie z udziału w konsultacjach, a następnie włączają się aktywnie np. na etapie prac parlamentarnych, mogłoby być przedmiotem osobnego badania i prawdopodobnie istotnym odnośnikiem w dyskusji nad efektywnością konsultacji publicznych (a raczej często – jej brakiem).

Na potrzeby niniejszego raportu, należy jeszcze raz podkreślić, że organizator konsultacji publicznych nie może postugiwać się w odniesieniu do projektu, wobec którego nie złożono uwag w tej procedurze, sformułowaniem o zaakceptowaniu go przez interesariuszy. Takie określenie należałoby uznać w takiej sytuacji za nadużycie.

Tymczasem **wciąż jeszcze w niektórych pismach z zaproszeniami do udziału w konsultacjach pojawia się sformułowanie, że „niezgłoszenie uwag w wyznaczonym terminie zostanie uznane za akceptację projektu”, które jest nieuprawnionym odwzorowaniem formuły dopuszczalnej w przypadku uzgodnień międzyresortowych.** W analizowanych przypadkach takie formuły stosowano w pismach wystosowywanych przez MEN, MNiSW i MSiT.

Jak przyznawali pojedynczy urzędnicy ministerstw, stosowanie tej formuły wiąże się często z przekonaniem, że „tylko użycie tak mocnego stwierdzenia” ma szansę zmobilizować interesariuszy do zgłoszenia uwag we wskazanym terminie, na czym zależy prowadzącym konsultacje. Większość osób, która przyznawała się do sięgania po taką klauzulę nie zdawała sobie sprawy z tego, że jest ona nieuprawniona, deklarowała natomiast zaprzestanie jej stosowania, gdy istota tego typu uchybienia została im wyjaśniona w trakcie rozmowy z badaczem.

## 2.2. Powszechność

### TREŚĆ ZASADY

Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić swój pogląd.

### SPOSÓB REALIZACJI ZASADY WSKAZANY W „7 ZASADACH KONSULTACJI”

- Organizator konsultacji informuje o rozpoczęciu konsultacji w miejscu ogólnodostępnym (BIP lub strona internetowa ministerstwa).
- Zalecane jest umieszczanie propozycji na publicznie dostępnej platformie internetowej służącej do konsultacji społecznych, a docelowo – na wspólnej platformie rządowej stworzonej w tym celu.
- Oprócz tego organizator konsultacji musi jednak podjąć wysiłek, by ustalić, kogo dana sprawa interesuje lub w szczególny sposób dotyczy (dowodem, że zadał sobie ten trud, jest publiczna lista interesariuszy, do których został przesłany konsultowany dokument. Lista taka powinna być jawna i otwarta na kolejne zgłoszenia).
- Organizator konsultacji musi zadbać o to, by dokumenty przedstawione on-line były w formacie umożliwiającym przeszukiwanie (zatem nie mogą to być skany pism).
- Pomocniczo dokument powinien być także zamieszczony w jednym z technologicznie neutralnych formatów umożliwiających edytowanie.
- Organizator konsultacji powinien aktywnie docierać do zainteresowanych, zwłaszcza do grup, które nie korzystają z dostępnych mechanizmów konsultacji (nie wystarczy publikacja informacji o konsultacjach – należy zaprosić do udziału w konsultacjach osoby i instytucje z listy interesariuszy).
- Przedmiot konsultacji powinien być przedstawiony w sposób zrozumiały nie tylko dla ekspertów, ale także dla zainteresowanych nim obywateli. Opinie powinny być zbierane w sposób właściwy dla przedmiotu konsultacji (nie zawsze na piśmie, nie tylko on-line) oraz dbając o możliwe ułatwienia dla obywateli niepełnosprawnych, którzy mogą napotykać utrudnienia w dostępie do konwencjonalnych stron internetowych.

### REALIZACJA ZASADY W PRAKTYCE DZIAŁAŃ MINISTERSTW

Dla oceny stopnia realizacji postulatu powszechności prowadzonych konsultacji publicznych kluczowe znaczenie ma sposób informowania o prowadzonych konsultacjach oraz zapraszania do nich potencjalnych zainteresowanych osób i instytucji. Został on częściowo omówiony już w poprzednim podrozdziale, przy omawianiu sposobu wdrażania zasady dobrej wiary.

Jak już wspomniano, większość ministerstw ogłaszanie projektów aktów prawnych poddawanych konsultacjom publicznym ogranicza do własnego Biuletynu Informacji Publicznej, ale niektóre ministerstwa (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwo Środowiska) na swoich stronach internetowych utworzyły **specjalne podstrony, na których gromadzone są informacje o prowadzonych konsultacjach.**

Z założenia ma to ułatwić potencjalnym interesariuszom odnalezienie interesujących ich konsultacji publicznych. Jednak, jak się okazuje, nie w każdym przypadku jest to istotne ułatwienie. **Nie zawsze nazwa działu poświęconego konsultacjom publicznym jest intuicyjna.**

**Wyróżniającym się pod tym względem ministerstwem jest Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji**, które uruchomiło dostępną ze strony głównej zakładkę „Konsultacje”, która prowadzi do podstrony czytelnie przedstawiającej prowadzone przez ministerstwo procesy legislacyjne. W Ministerstwie Gospodarki jej odpowiednikiem jest zakładka „Prawo dla przedsiębiorcy”, w Ministerstwie Środowiska – „Ogłoszenia” (podstrona „Konsultacje społeczne”), w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego – „Legislacja” (zakładka „Wykaz projektów poddawanych konsultacjom publicznym”); ale już np. konsultacje publiczne dotyczące prawa autorskiego są także „przypięte” do specjalnie poświęconej temu zagadnieniu strony [www.prawoautorskie.gov.pl](http://www.prawoautorskie.gov.pl)).

W 36 procesach na 49 obserwowanych, informacji o rozpoczęciu konsultacji publicznych nie opublikowano na stronie głównej ministerstwa (np. w dziale „Aktualności”), co oznacza, że nawet obywatel regularnie zagląający na te strony mógł przegapić interesujący go proces konsultacji.

Kolejnym przejawem stosowania zasady powszechności jest to, że organizator konsultacji podejmuje wysiłek dotarcia do możliwie najszerszego grona interesariuszy, których konsultowany projekt bezpośrednio dotyczy lub którzy mogą wnieść istotną perspektywę do pracy nad nim.

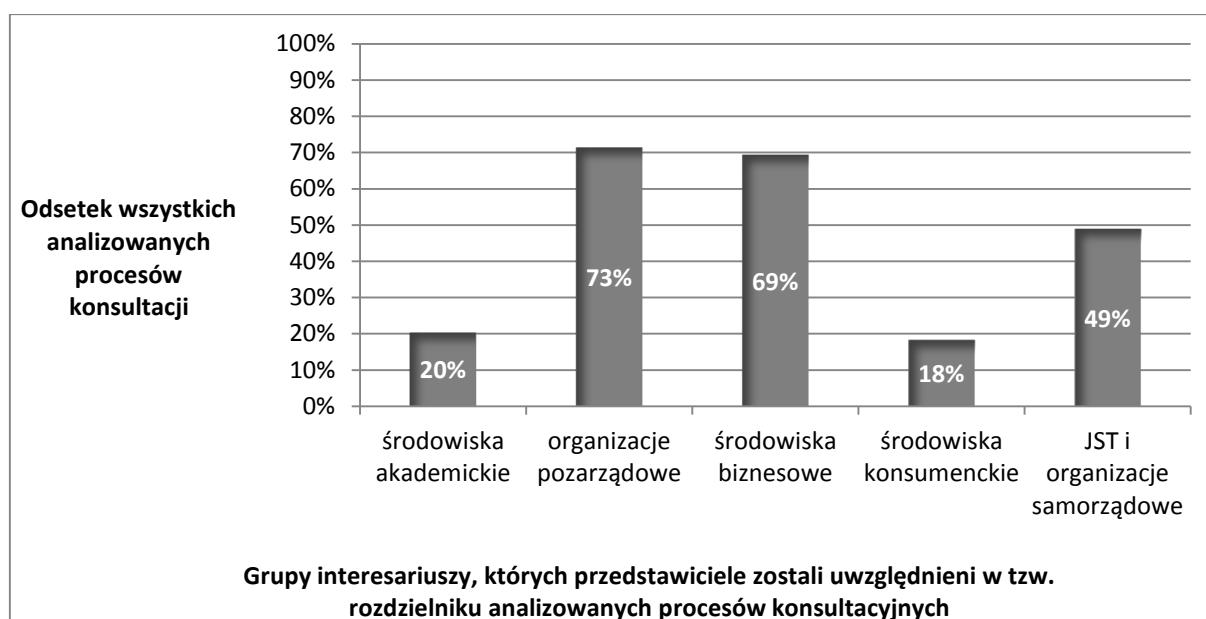
Analizując procesy konsultacyjne, a także rozmawiając z urzędnikami odpowiedzialnymi za konsultacje publiczne w poszczególnych ministerstwach, odnieśliśmy wrażenie, że **ciągle jeszcze konsultacje publiczne utożsamiane są z tzw. konsultacjami społecznymi (a zatem ograniczonymi do partnerów społecznych, czyli organizacji pracodawców i związków zawodowych), co w dużym stopniu wpływa na dobór zapraszanych do nich grup.**

Proceduralnie te dwa procesy są traktowane i prowadzone przez administrację osobno, zgodnie z zapisami odpowiednich ustaw i Regulaminu pracy Rady Ministrów, ale już na poziomie konstrukcji list interesariuszy widać, że ministerstwa często mają trudność z wykroczeniem poza listę podmiotów, które należą do szerokiego zbioru „tradycyjnych” partnerów społecznych, a w procedurach konsultacji społecznych nie są uwzględniane, ponieważ nie posiadają statusu partnerów reprezentatywnych.

W badanych procesach konsultacji publicznych **stosunkowo rzadko zapraszano do przedstawiania swoich uwag przedstawicieli środowiska akademickiego**, mimo iż w naturalny sposób można oczekiwać, że to właśnie w tym gronie znajduje się wiele osób posiadających wiedzę ekspercką w rozmaitych tematach podlegającym konsultacjom. Aż w 39 na 49 badanych projektów na liście podmiotów zaproszonych do zgłaszania uwag nie było uczelni wyższych ani instytutów naukowych. W 13 procesach pominięto organizacje pozarządowe, choć akurat ta grupa interesariuszy jest najczęściej reprezentowana w rozdzielnikach – różnego typu organizacje pozarządowe były zapraszane do udziału w konsultacjach w przypadku aż 73% analizowanych procesów. Nieco rzadziej – w przypadku 69% analizowanych procesów – w rozdzielnikach uwzględniano środowiska biznesowe; trzecią najczęściej uwzględnianą w zaproszeniach do konsultacji grupą interesariuszy były jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe (49% analizowanych przypadków).

**Odnotowaliśmy też przykłady, gdzie pomimo wskazania w projekcie aktu prawnego jakiejś grupy interesariuszy jako tej, na którą będzie miała wpływ konsultowana legislacja, na tzw. rozdzielniku konsultacyjnym nie znalazł się żaden podmiot reprezentujący tę grupę**, mimo iż zidentyfikowanie i dotarcie do konkretnych podmiotów nie byłoby trudne.

Wykres 2. Udział różnych grup podmiotów wśród adresatów informacji o konsultacjach



Liczba analizowanych procesów N=49.

Taka sytuacja miała miejsce m.in. w przypadku Projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, przygotowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W projekcie wskazano, że będzie on oddziaływał na „pracowników: zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, albo członków służby porządkowej, o której mowa w rozdziale 4 Ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych”, ale projekt nie został przekazany (przynajmniej zgodnie z rozdzielnikiem) do konsultacji żadnym podmiotom reprezentującym te grupy. W konsultacjach publicznych jedynymi organizacjami, do których ministerstwo wystosowało zaproszenie do złożenia uwag, były organizacje zajmujące się tematyką projektu od strony praw człowieka. Tymczasem obie te perspektywy w spojrzeniu na projekt byłyby bardzo cenne i wzajemnie się uzupełniające.

Przy ciągle jeszcze ograniczonym wykorzystywaniu Internetu do organizowania konsultacji publicznych oraz biorąc pod uwagę ograniczenia bezpośrednich form zgłaszania uwag podczas indywidualnych i grupowych spotkań, ciągle najbardziej powszechną formą zapraszania do wzięcia udziału w konsultacjach publicznych jest tradycyjna korespondencja. Z uwagi na wymogi prawne związane z konsultacjami społecznymi (obowiązek wysyłania korespondencji tradycyjną pocztą, liczenie czasu na zgłaszanie uwag od momentu potwierdzenia jej otrzymania) **organizatorzy konsultacji** przenoszą te praktyki także na konsultacje publiczne. **Opierają się głównie na korespondencji tradycyjnej**, mimo istnienia innych metod, dużo lepiej zapewniających postulowaną powszechność konsultacji publicznych.

Jak się okazało, **w żadnym z ministerstw nie istnieje na razie możliwość dopisania się do funkcjonujących rozdzielników** (formalna procedura lub nieformalna praktyka), według których rozsyłane są projekty aktów prawnych do konsultacji. Rozdzielniki są najczęściej przygotowywane

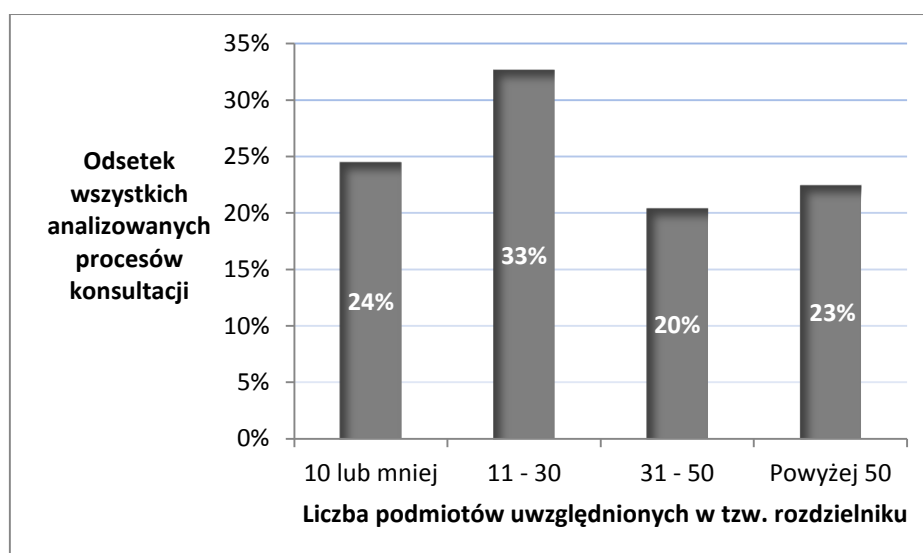


przez właściwą komórkę merytoryczną pracującą nad danym projektem w oparciu o funkcjonujące w danym departamencie bazy kontaktów do podmiotów pozaadministracyjnych.<sup>9</sup>

W większości ministerstw **nie ma też żadnej specjalnej procedury ustalania adresatów konsultacji publicznych czy tworzenia wspólnych rozdzielników**. Zazwyczaj powiela się po prostu listę adresatów wykorzystywanych przy wcześniejszych konsultacjach.

Co szczególnie uderzające, takie bazy w zdecydowanej większości ministerstw prowadzone są niezależnie od siebie jedynie w pojedynczych departamentach. Nie ma natomiast jednej współdzielonej bazy dla całego resortu, którą można by łatwo aktualizować i która pozwalałaby na łatwiejsze docieranie do szerokiego grona adresatów w przypadku projektów o charakterze przekrojowym, którymi mogą być zainteresowane podmioty powiązane z różnymi obszarami tematycznymi podlegającymi ministerstwu i na co dzień rozpoznawane jako kluczowi partnerzy dialogu jedynie dla poszczególnych departamentów<sup>10</sup>. Ostateczna lista osób i instytucji, do których trafi bezpośrednio zaproszenie do zgłaszania uwag w konsultacjach zależy w praktyce od rozeznania osoby merytorycznie odpowiedzialnej za dany projekt.

Wykres 3. Liczba podmiotów zaproszonych do udziału w konsultacjach w ramach tzw. rozdzielnika



Liczba analizowanych procesów N=49.

<sup>9</sup> Taka możliwość ma być w przyszłości gwarantowana za pośrednictwem portalu [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl), za którego przygotowanie dla administracji rządowej odpowiadają Ministerstwo Gospodarki i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Od 2014 roku możliwość dopisania się do odpowiedników „newsletterów” poświęconych hasłom ze skorowidza legislacyjnego (np. „pomoc społeczna”) istnieje natomiast za pośrednictwem portalu [legislacja.gov.pl](http://legislacja.gov.pl) – ministerstwa mogłyby więc zamiast tworzyć własne systemy subskrypcji powiadomień o nowych projektach legislacyjnych odsyłać ze swojej strony do ww. funkcjonalności portalu Rządowego Procesu Legislacji, ale w praktyce nie robią tego.

<sup>10</sup> Ciekawą próbą zaradzenia temu brakowi w przypadku MPiPS była inicjatywa Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, która w 2014 r. podjęła się przygotowania bazy kontaktów z adresami mailowymi do organizacji pozarządowych, które wyrażają chęć konsultowania wypracowanych dokumentów programowych i strategicznych tworzonych przez MPiPS oraz inne ministerstwa (patrz: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/997534.html>).



Najkrótsza lista adresatów zaproszeń do udziału w konsultacjach publicznych spośród analizowanych w badaniu procesów zawierała jedynie 4 podmioty (Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie wzoru raportu z faktycznego wykonania wywozu uzbrojenia), najdłuższa – 397 podmiotów (Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych/Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych). **Średnio każdy z badanych 49 projektów był przekazany do konsultacji publicznych 46 podmiotom.**

Zdarzało się też, że liczba podmiotów, do których skierowano zaproszenie do zgłaszania uwag dostarcza mocno nieoczywistych informacji na temat realizacji zasady powszechności konsultacji publicznych; świadczyła o tym, że komórka merytoryczna odpowiedzialna za projekt nie dysponowała nie tylko kompletną, ale nawet aktualną listą potencjalnych interesariuszy. Zdarzało się, że do konsultacji publicznych zapraszane były organizacje, które od kilku lat nie istnieją i jest to wiedza powszechna (taka wpadka była np. udziałem Ministerstwa Finansów, które na początku 2014 r. przesłało Projekt ustawy o administracji podatkowej do konsultacji m.in. Stowarzyszeniu Transparency International Polska rozwiązanemu w atmosferze skandalu kilka lat temu), a pomijane są organizacje naprawdę aktywne w danym obszarze.

Próbując ocenić realizację zasady powszechności konsultacji, szczególnie przyjrzelśmy się także temu, czy zainteresowanym udziałem w procesach konsultacyjnych umożliwiono zgłaszanie uwag w formie innej niż tradycyjna korespondencja pisemna. **Jedynie w przypadku nieco ponad połowy analizowanych procesów konsultacji** (26 na 49 przypadków, 53%) **można było zgłaszać uwagi do projektu pocztą elektroniczną** (w 25 przypadkach podano w zaproszeniu konkretny adres e-mail do tego celu) **oraz w Internecie** (w trybie on-line – za pośrednictwem portalu do konsultacji lub formularza elektronicznego). W analizowanych procesach taką możliwość każdorazowo zapewniały Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Środowiska oraz Ministerstwo Zdrowia.

Niektóre ministerstwa przyjmowały uwagi dosłownie bezpośrednio. Takim przykładem jest choćby proces konsultowania Ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, które organizowało szerokie i otwarte dla zainteresowanych **spotkania konsultacyjne**. Spotkania z interesariuszami (zazwyczaj osobno dla różnych grup) organizowały w przypadku pewnych badanych projektów także Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Zdrowia, a niektóre ministerstwa organizowały **konferencje uzgodnieniowe z zainteresowanymi podmiotami społecznymi** – były to Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

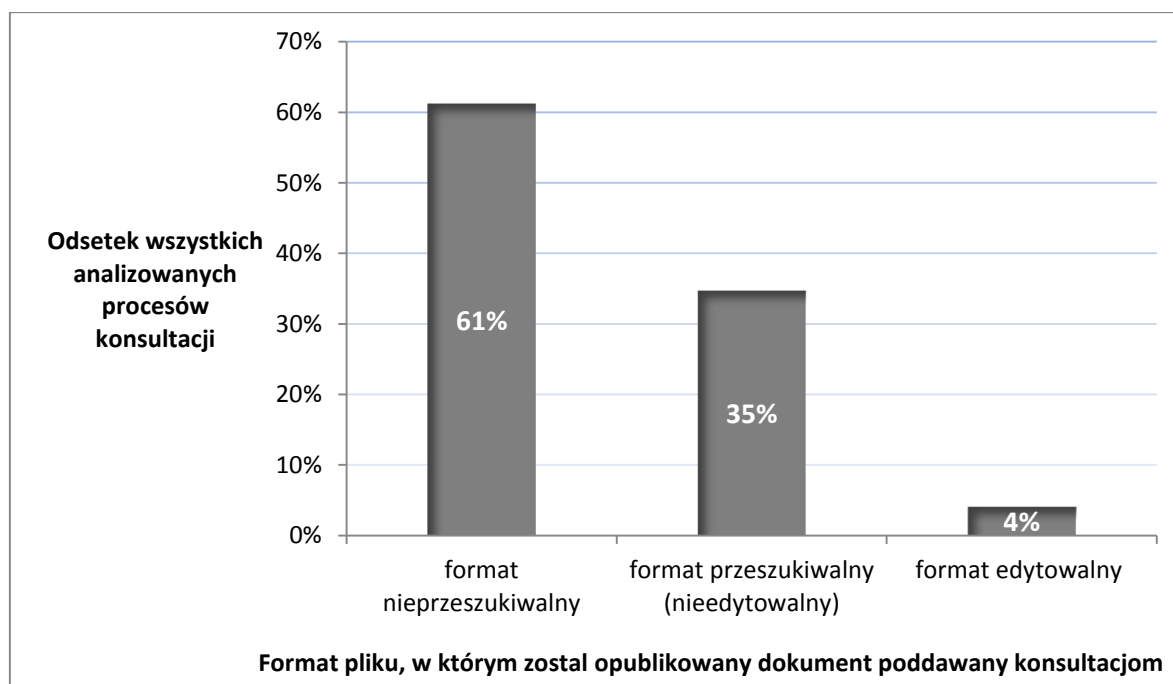
W badaniu pytaliśmy przedstawicieli ministerstw, czy w ciągu ostatniego roku **korzystały one z platform internetowych do konsultacji publicznych** (czyli innych stron niż Biuletyn Informacji Publicznej i Rządowy Proces Legislacyjny, za pośrednictwem których można bezpośrednio przekazywać uwagi do projektu – czy to w formie publikowanych wpisów na portalu, czy poprzez formularz on-line). Ze wszystkich badanych ministerstw, **6 zadeklarowało korzystanie z takich narzędzi w 2013 r.** – były to Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (platformy konsultacje.gov.pl oraz mamzdanie.org.pl), Ministerstwo Finansów (konsultacje.gov.pl), Ministerstwo Gospodarki (konsultacje.gov.pl), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (mamzdanie.org.pl), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (mamzdanie.org.pl) oraz Ministerstwo Zdrowia (konsultacje.gov.pl).

Deklaracje te nie przekładały się jednak na częstotliwość korzystania z tych platform przy konsultowaniu tych projektów aktów prawnych, które były przedmiotem naszego badania – jedynie 5 z nich (na 49) było konsultowanych także za pośrednictwem takich platform. Co ciekawe, niektórzy przedstawiciele ministerstw nie byli świadomi istnienia rządowego serwisu do konsultacji publicznych konsultacje.gov.pl. Warto też wspomnieć, że dodatkowo Ministerstwo Sprawiedliwości wykorzystowało w jednym z procesów konsultacyjnych specjalny formularz do składania uwag on-line, zagnieżdżony na stronie Ministerstwa.

**W większości przypadków – 30 na 49 badanych (61%) – projekty aktów prawnych poddawane konsultacjom były zamieszczane w formatach nieprzeszukiwalnych i nieedytowalnych. Żaden z badanych projektów nie został opublikowany w dokumencie tekstowym w otwartym formacie.**

Choć coraz częściej dokumenty załączane są w pliku PDF (choć nie zawsze przeszukiwalnym), to wciąż zdarzają się też załączniki będące skanami dokumentu w formacie pliku graficznego. Umieszczanie dokumentów w takich plikach, bardzo utrudniających korzystanie z nich, jest spowodowane częściowo brakami sprzętowymi (w jednym z ministerstw usłyszeliśmy, że nie resort nie dysponuje skanerem wykonującym przeszukiwalne skany), a ponieważ dokumenty zamieszczone na stronach RPL muszą być publikowane w postaci sygnowanej podpisem odpowiedzialnego przedstawiciela ministerstwa, są publikowane w formie obrazów. Nie ma praktyki zamieszczania oprócz skanu oficjalnej opieczątowanej i podpisanej wersji dokumentu, także wersji roboczej bez pieczęci i podpisów, za to w formacie przeszukiwalnym, ułatwiającym korzystanie z takiego pliku przez uczestników konsultacji na własnym sprzęcie komputerowym. Stara się tak robić jedynie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Wykres 4. Format publikacji dokumentu poddawanego konsultacjom



Liczba analizowanych procesów N=49.

## 2.3. Przejrzystość

### TREŚĆ ZASADY

Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.

### SPOSÓB REALIZACJI ZASADY WSKAZANY W „7 ZASADACH KONSULTACJI”

- Organizator konsultacji informuje o harmonogramie konsultacji i umieszcza bez zbędnej zwłoki kolejne wersje dokumentu oraz zgłaszane uwagi.
- Jawne są wszystkie zgłoszone uwagi (i to, kto je zgłasza), a także odpowiedzi organizatora konsultacji.
- Organizator decyduje, czy dopuszcza opinie anonimowe, przyczyny przyjęcia takiego trybu postępowania muszą być wyjaśnione. Organizator konsultacji musi w takim przypadku wyjaśnić, jak rozkładają się opinie. Opiniom anonimowym nie można przyjmować podczas prac nad projektami aktów prawnych.
- Nie nazywamy konsultacjami zamkniętych spotkań eksperckich.

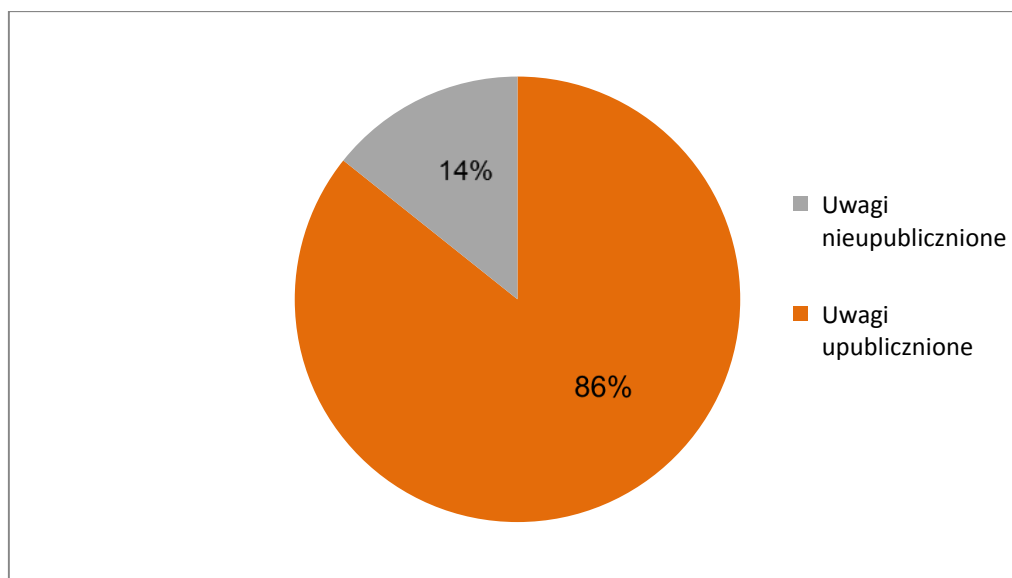
### REALIZACJA ZASADY W PRAKTYCE DZIAŁAŃ MINISTERSTW

Zgodnie z zasadą przejrzystości, przebieg procesu konsultacji publicznych powinien być znany jego uczestnikom, a gospodarz konsultacji powinien poinformować nie tylko o terminie nadsyłania uwag – z tym ministerstwa nie mają problemu – ale także o planowanym terminie i formie odniesienia się do nich.

Na podstawie przebadanych przez nas procesów konsultacyjnych musimy stwierdzić, że jeśli takie kompleksowe podejście do zapewnienia przejrzystości konsultacji miewa miejsce, to w trakcie badania nie mieliśmy szczęścia trafić na taki proces. **W zdecydowanej większości przypadków zapraszający do konsultacji wskazuje tylko termin i sposób nadsyłania uwag, nie informując w żaden sposób o planowanych dalszych krokach prac nad projektem, w tym nad terminami odniesienia się do nadesłanych uwag.**

**W znakomitej większości badanych przypadków ministerstwa wywiązywały się z obowiązku informowania o nadesłanych w toku konsultacji publicznych uwag, najczęściej po prostu publikując w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego skany otrzymanych pism z uwagami.**

Wykres 5. Upublicznianie uwag zgłoszonych w procesie konsultacji



Liczba analizowanych procesów N=49.

Ponadto, zgodnie z zasadą przejrzystości, także wszystkie odpowiedzi na uwagi zgłoszone w procesie konsultacji publicznych powinny być udostępnione do wglądu dla wszystkich zainteresowanych. **W większości przypadków takie odpowiedzi są udzielane.** Miało to miejsce (w różnych formach) w przypadku 82% analizowanych procesów konsultacyjnych. Jednak zdarzają się wciąż przypadki, gdy tak się nie dzieje: żadnych odpowiedzi na zgłoszone uwagi nie znaleźliśmy w 9 z 49 badanych przez nas procesów.

Szczególnie interesującym przypadkiem jest Projekt ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, poddany konsultacjom publicznym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z dokumentami zamieszczonymi na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego, projekt został przekazany 17 stycznia 2013 r. do konsultacji m.in. Stowarzyszeniu Amnesty International i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, które – choć brały udział w konsultowaniu projektu założeń do tej ustawy – na temat samej ustawy wypowiedziały się dopiero na sejmowym etapie prac nad nią, a także opublikowały opinie w serwisie [mamzdanie.org.pl](http://mamzdanie.org.pl). Za pośrednictwem tej platformy swoje uwagi do projektu (łącznie 13) zgłosiło sześć osób – uwagi te znalazły się nawet w uzasadnieniu projektu skierowanego do Sejmu, ale z adnotacją „Odpowiedź na ww. uwagi i spostrzeżenia zostanie udzielona na platformie [www.mamzdanie.org.pl](http://www.mamzdanie.org.pl)”. I choć organizator konsultacji rzeczywiście obszernie odniósł się w serwisie do wszystkich zgłoszonych tam uwag, z uzasadnienia nie wynika, aby zrobiono to przed sformułowaniem ostatecznego kształtu skierowanej do Sejmu ustawy.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż stanowisko ministerstw wobec uwag zgłoszonych przez uczestników konsultacji publicznych jest zazwyczaj anonimowe, czyli osobna zapoznająca się z odpowiedziami na uwagi nie jest w stanie zorientować się na ich podstawie, kto konkretnie zajmował się analizą uwag. Według informacji uzyskanych w czasie wywiadów w ministerstwach, zgłaszane uwagi są w praktyce rozpatrywane na różnych poziomach i ostatecznie formułowane przez konkretnych urzędników odpowiedzialnych za procedowanie projektów.

Wedle informacji uzyskanych od przedstawicieli resortów, w większości z nich praktyka formułowania odpowiedzi na uwagi ma podobny przebieg. Niektóre uwagi, na przykład te w oczywisty sposób wykraczające poza materię konsultowanego projektu aktu prawnego, niezgodne z jego celem albo po

prostu z innych względów niemające szans na akceptację, są „odrzucone” przez urzędnika bezpośrednio zajmującego się danym projektem. Jeśli ten uzna, że jakaś uwaga warta jest rozważenia i wymaga podjęcia decyzji przez jego przełożonego – uwaga trafia „wyżej”, zwykle do formalnej akceptacji w oparciu o rekomendację urzędnika prowadzącego projekt. W rzadkich przypadkach decyzje podejmowane są przez kierownictwo resortu po faktycznej dyskusji nad ich zasadnością na tym poziomie decyzyjności.

Pewne wątpliwości może budzić fakt, że przy takiej procedurze istnieje bardzo mała szansa, by uwagi zawierające propozycje podważające istotę zaproponowanych rozwiązań lub rozwiązania konkurencyjne trafiły do osób podejmujących w ministerstwie decyzje polityczne co do ostatecznego kształtu projektu.<sup>11</sup> Na etapie „filtrowania” uwag często odrzuca się te, które wymagałyby ponownej gruntownej analizy przygotowanego przez resort projektu (często w przekonaniu, że w momencie konsultacji publicznych jest już zwykle „za późno”, by wprowadzać bardziej zasadnicze zmiany do projektu).

Istotną zmianę o charakterze „dyscyplinującym” w kontekście realizacji tej zasady wprowadził nowy Regulamin pracy Rady Ministrów, obowiązujący od dnia 1.01.2014 roku, który nakłada na resorty obowiązek przedstawiania wyników konsultacji publicznych w raporcie z konsultacji.

---

<sup>11</sup> Należy jednak pamiętać, iż za cały proces analizy i rozpatrywania uwag, niezależnie od tego jakie konkretnie osoby analizowały zgłoszone w trakcie konsultacji opinie, odpowiada zawsze formalnie kierujący daną komórką organizacyjną w resorcie, która prowadzi konkretny proces konsultacyjny. Jeżeli więc w praktyce urzędnik bez konsultacji z przełożonym dokonuje selekcji uwag, należy domniemywać, że robi to za jego zgodą. W prawidłowo funkcjonującym ministerstwie wszelkie uwagi, które wpływają w ramach konsultacji powinny być zarejestrowane w kancelarii, niezależnie od postaci i formy w jakiej wpływają – niezależnie więc od ostatecznej oceny „wagi” zgłoszonego komentarza i ewentualnej negatywnej oceny konkretnej uwagi przez dokonującej jej oceny urzędnika liniowego, wszystkie uwagi powinny być możliwe do otworzenia, jeśli tylko zaistnieje taka potrzeba.

## 2.4. Responsywność

### TREŚĆ ZASADY

Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.

### SPOSÓB REALIZACJI ZASADY WSKAZANY W „7 ZASADACH KONSULTACJI”

- Podsumowanie konsultacji powinno nastąpić w terminie podanym na początku konsultacji.
- Podsumowanie konsultacji powinno mieć formę publicznie dostępnego dokumentu z zestawieniem zgłoszonych opinii i merytorycznym odniesieniem się do nich. Konieczny jest załącznik ze zmienionym w wyniku konsultacji dokumentem i omówienie następnych kroków.
- Odpowiedzi muszą uzasadniać podjęte decyzje i być przygotowane w języku zrozumiałym dla pytających – czasem lepiej przygotować odpowiedzi zbiorcze, by umożliwić całościowy ogląd tematu. Jeśli w toku konsultacji organizator otrzymał bardzo dużą liczbę opinii i uwag, może zbiorcze, jasne odpowiedzi opublikować w jednym miejscu, do którego zabierający głos obywatele mają dostęp.
- Publikując wyniki konsultacji, organizator musi zadbać, by dowiedziały się o tym osoby, które zgłosiły opinie poprzez umieszczenie odpowiedzi na ogólnodostępnym portalu, na którym prowadzone były konsultacje.
- Dobrze przygotowane odpowiedzi stają się wkładem w debatę publiczną – można się do nich odwoływać w dalszych dyskusjach.

### REALIZACJA ZASADY W PRAKTYCE DZIAŁAŃ MINISTERSTW

Responsywność w procesie konsultacji jest zasadą dość szczegółowo opisaną zarówno w „7 zasadach konsultacji”, jak i w obowiązującym Regulaminie pracy Rady Ministrów<sup>12</sup>. Patrząc na ogólne statystyki dla analizowanych przypadków konsultacji, można powiedzieć, że w tym wymiarze, przynajmniej z punktu widzenia spełniania ogólnych wymogów prawnych, widać znaczący postęp w ostatnich kilku latach. Podczas gdy np. „Badaniu efektywności mechanizmów konsultacji społecznych”<sup>13</sup> z 2011 r. brak odpowiedzi ze strony organizatora konsultacji był jedną z najczęstszych przyczyn rozczarowania uczestników udziałem w tego typu procesach, w przypadku 49 badanych przez nas procesów tylko w 9 (18%) organizator konsultacji w żaden sposób nie odniósł się do zgłoszonych w ich trakcie uwag. Taką proporcję można uznać za pozytywną, choć oczywiście w tym wymiarze procesu konsultacji należy dążyć do osiągnięcia 100% przypadków, w których organizator konsultacji odniósł się do uwag zgłoszonych w takim procesie. Z punktu widzenia kształtowania przyzwyczajień w zakresie prowadzenia wysokiej jakości procesów konsultacyjnych w całym rządzie, kluczowe jest zadbanie o to, aby nawet w

<sup>12</sup> W całym raporcie, o ile nie zaznaczono inaczej, autorzy odnoszą się do zapisów Regulaminu pracy Rady Ministrów obowiązującego w momencie powstania raportu, tj. przyjętego Uchwałą Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979).

<sup>13</sup> „Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych”, Fundacja PBiIS „Stocznia”, Millward Brown SMG/KRC (na zlecenie MPiPS), Warszawa 2011.

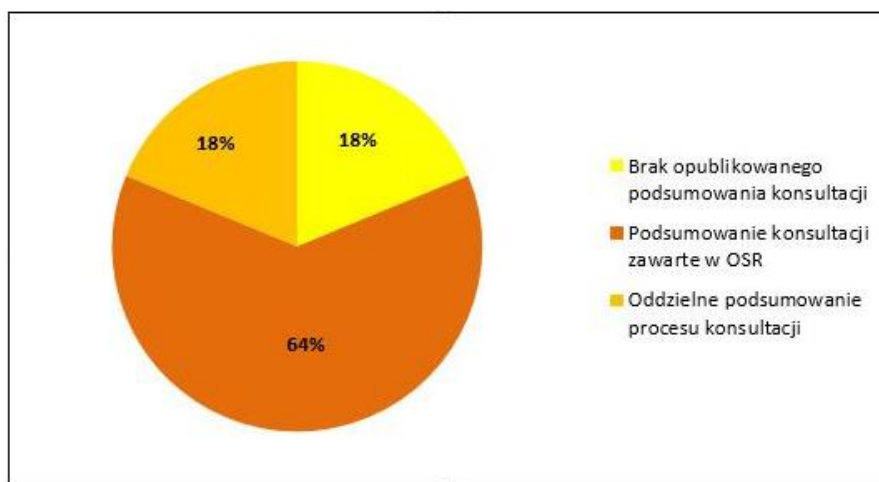
18% przypadków nie dochodziło do sytuacji, gdy ministerstwa nie wywiązują się z obowiązku udzielania informacji zwrotnej uczestnikom konsultacji publicznych<sup>14</sup>.

Obowiązujący Regulamin pracy Rady Ministrów dość szczegółowo opisuje tryb postępowania ze zgłaszanymi w ramach konsultacji publicznych uwagami oraz zasady informowania uczestników konsultacji i opinii publicznej o ich efektach. W świetle zapisów Regulaminu, organizator konsultacji publicznych ma obowiązek sporządzenia raportu z tych konsultacji, zawierającego szczegółowe omówienie ich przebiegu. Omówienie takie „wskazuje podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz zawiera omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący” (§ 51 Regulaminu). Udostępnieniu w portalu Rządowego Procesu Legislacyjnego podlegają także wszystkie dokumenty dotyczące konsultowanego projektu.

Ani „7 zasad konsultacji”, ani Regulamin pracy Rady Ministrów nie określają terminu, w jakim organizator konsultacji publicznych powinien odnieść się do zgłoszonych uwag, ale w przyjętym przez rząd dokumencie „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” rekomendowanym maksymalnym terminem opublikowania uwag zgłoszonych w toku konsultacji publicznych jest 21 dni<sup>15</sup>.

O praktyce udzielania odpowiedzi na zgłoszone uwagi wspominaliśmy już w poprzednim rozdziale, podkreślając, że w większości przeanalizowanych w badaniu procesów konsultacyjnych takie uwagi zostały sformułowane.

#### Wykres 6. Upublicznianie odpowiedzi na uwagi zgłoszone w procesie konsultacji



Liczba analizowanych procesów N=49.

<sup>14</sup> W tym miejscu warto jednak przypomnieć, że analizowane przez nas procesy konsultacji dotyczyły przede wszystkim projektów aktów prawnych uważanych za szczególnie istotne w toku prac legislacyjnych poszczególnych resortów w 2013 r., co mogło sprawić, że w tych konkretnych przypadkach dbałość o udzielenie odpowiedzi na zgłoszone uwagi mogła być „ponadprzeciętna”.

<sup>15</sup> „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”, s. 15. Dokument przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki w ramach programu „Lepsze Regulacje”, rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 r. (KRM-0102-40-09).



**Poza samym faktem udzielenia odpowiedzi, coraz większe znaczenie nabiera kwestia ich jakości i kompletności.**

Po pierwsze, trzeba zwrócić uwagę na **odmienne traktowanie uwag zgłaszanych w sposób inny niż poprzez pisma kierowane do ministerstwa**. Jak już wspominaliśmy, niektóre ministerstwa w procesie konsultacji publicznych – poza najbardziej tradycyjną formą bezpośredniej korespondencji z potencjalnymi interesariuszami – wykorzystywały nie tylko serwis Rządowy Proces Legislacyjny czy własny Biuletyn Informacji Publicznej, ale także zewnętrzne strony, takie jak służący specjalnie do tego celu serwis mamzdanie.org.pl. Można jednak odnieść wrażenie, że konsultacje prowadzone w innych miejscach niż strony rządowe nie były traktowane jako pełnoprawne konsultacje publiczne, o czym uczestnicy nie byli informowani.

Dobrym przykładem jest tutaj przypadek przygotowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej projektu nowelizacji Ustawy o pomocy społecznej, który był konsultowany w sposób tradycyjny (pisma do wybranych interesariuszy i publikacja na stronach ministerstwa) oraz w serwisie mamzdanie.org.pl. Choć na temat projektu wypowiedziało się w tym serwisie 9 osób i organizacji, ich uwagi nie znalazły się potem na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego, a w ostatecznej wersji projektu, gdzie projektodawca opisuje przebieg konsultacji publicznych, podmioty zgłaszające uwagi za pośrednictwem serwisu nie zostały nawet wymienione. Można więc odnieść wrażenie, że uwagi dostarczone drogą inną niż tradycyjna zostały ostatecznie pominięte i nie uwzględnione jako zgłoszone w trybie konsultacji publicznych – zrezygnowano nie tylko z odniesienia się do nich, ale nawet z formalnego poinformowania o tym, że spłynęły do organizatora procesu. Nic też nie wiadomo o tym, czy zgłaszane w taki sposób uwagi były w ogóle rozpatrywane.

Po drugie, istotną kwestią jest także **regularne niedotrzymywanie zobowiązania do podsumowania konsultacji prowadzonych za pośrednictwem portali do konsultacji**. Opóźnienie w udzieleniu informacji zwrotnej podmiotom uczestniczącym w konsultacjach publicznych w serwisie mamzdanie.org.pl sięga czasami roku i dłużej, np. w ramach konsultacji Projektu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty i sprawozdania wykonania zadania publicznego, 20 osób, które zgłosiło uwagi poprzez mamzdanie.org.pl, czeka na odniesienie się do nich przez ministerstwo od 2013 r.

W tym miejscu wypada jednak zwrócić uwagę na pewną niezręczność w wytykaniu tych akurat niedociągnięć, która polega na tym, iż są one dziełem ministerstw wyróżniających się jednocześnie na tle innych aktywnym poszukiwaniem potencjalnych interesariuszy procedowanych przez siebie aktów prawnych (MPiPS, MAiC). Można powiedzieć, że dochodzi do swego rodzaju paradoksu, w którym podejmując dodatkowe, ponadstandardowe działania w zakresie konsultacji, resorty same stawiają za wysoko poprzeczkę i niejako wystawiają się na jeszcze surowszą ocenę.

Trzeba jednak też podkreślić, że sytuacje, gdy uczestnicy konsultacji czekają miesiącami na odpowiedź na swoje uwagi, należą już do rzadkości, a pojedyncze resorty dostarczają wręcz pozytywnych przykładów wykorzystania ponadstandardowych ścieżek nie tylko zbierania opinii w konsultacjach, ale także przekazywania informacji zwrotnej na ich temat – na przykład to samo Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, które prowadzi za pośrednictwem serwisu mamzdanie.org.pl konsultacje Projektu ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, obszernie i indywidualnie odniosło się na jego łamach do zgłoszonych tam uwag do projektu.

Po trzecie, **ministerstwa ciągle jeszcze mają problem z informowaniem o tym, jak się do tych uwag odniosły, jakie decyzje podjęły i dlaczego**.



**W żadnym ministerstwie nie spotkaliśmy się z praktyką publikowania**, opisanego przecież zarówno w „7 zasadach konsultacji”, jak i Regulaminie pracy Rady Ministrów, całościowego omówienia konsultacji, **zawierającego w jednym dokumencie informacje o uczestniczących podmiotach, zgłoszonych uwagach, podjętych w odniesieniu do tych uwag decyzjach i ich merytorycznym uzasadnieniu**. W wielu przypadkach role podsumowania konsultacji pełnią po prostu zamieszczone na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego skany nadesłanych uwag i – ale to już rzadziej – odpowiedzi na nie.

Spośród 40 przypadków konsultacji, w których organizator wystosował komunikat z odpowiedzią na zgłoszone uwagi, tylko w 9 miały one formę osobnego podsumowania całego procesu konsultacji, które uwzględniało pełne zestawienie wszystkich zgłoszonych uwag. W pozostałych 31 przypadkach podsumowanie było jedynie częścią OSR i często miało formę dość ogólnego opisu wątków poruszanych w trakcie konsultacji.

**Zdarza się, że w Rządowym Procesie Legislacyjnym publikowane są tylko nadesłane pisma z uwagami, bez żadnej odpowiedzi na nie**. Bez kontaktu z każdym podmiotem biorącym udział w konsultacjach trudno niestety stwierdzić, czy było to „tylko” niedopełnienie obowiązku opublikowania wszystkich dokumentów dotyczących konsultacji publicznych, czy też po prostu takich odpowiedzi nigdy nie udzielono.

Niepokoï też, że podczas jednego z wywiadów z urzędnikiem odpowiedzialnym za konsultacje publiczne usłyszeliśmy, iż „nie ma obowiązku udzielenia odpowiedzi wszystkim uczestnikom konsultacji”. Jeśli takie podejście dotyczy nie tylko jednego urzędnika, niewykluczone, że przypadki braku indywidualnej lub zbiorczej, prywatnej lub publicznej odpowiedzi na zgłoszone uwagi wciąż jeszcze mogą się powtarzać.

W przypadku analizowanych przez nas procesów nie mamy wystarczająco kompletnych danych, żeby pokusić się o policzenie średniej liczby dni między terminem nadsyłania uwag a odpowiedzią na nie, ale warto w tym kontekście wspomnieć o jednym pozytywnie wyróżniającym się przykładzie. Ministerstwo Edukacji Narodowej na pismo z uwagami datowane na 21 grudnia odpowiedziało już trzy dni później, a więc w Wigilię. Taka błyskawiczna odpowiedź mocno kontrastuje np. z czasem, jaki dało sobie na udzielenie odpowiedzi Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które na uwagi zgłoszone 12 czerwca 2012 r. odpowiedziało 22 lutego 2013 r.

Z naszych obserwacji wynika też, że **ministerstwa nie praktykują podsumowywania konsultacji zindywidualizowanym komunikatem do każdego z ich uczestników**. Tylko w 8 przypadkach uczestnicy konsultacji dostali skierowaną bezpośrednio do siebie (drogą tradycyjną lub mailową) informację o możliwości zapoznania się z efektem konsultacji. Szczególnym przypadkiem w tej materii jest Ministerstwo Gospodarki, które w przypadku wszystkich trzech analizowanych procesów zorganizowało konferencje uzgodnieniowe z udziałem podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektów w ramach konsultacji pisemnych celem przedstawienia swojego stanowiska wobec tych uwag i uzgodnienia z nimi ostatecznych rozwiązań. W związku z tym do tych podmiotów nie były już wysyłane osobne zindywidualizowane powiadomienia informujące o wynikach procesu, ale za taką formę zindywidualizowanego komunikatu można w tym przypadku uznać same konferencje.

Termin udzielania odpowiedzi na nadesłane uwagi jest mimo wszystko mniejszym problemem niż to, że **nie na wszystkie uwagi takiej odpowiedzi udzielono. Na 49 analizowanych przez nas aktów prawnych tylko w 27 przypadkach (55%) ministerstwa odniosły się do wszystkich przekazanych im uwag**. Jeśli już jednak odpowiadano na uwagi, które nie zostały uwzględnione, podawano zwykle

powody nieprzyjęcia uwag. Odrzucenie uwagi bez wskazania przyczyny odnotowaliśmy tylko w pięciu przypadkach.

Nasze obserwacje są w tym zakresie zbieżne z danymi przedstawionymi w raporcie „Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów aktów prawnych”<sup>16</sup>, podsumowującym badania na podobny temat prowadzone przez Fundację im. Stefana Batorego. Jego autorzy wskazują, że w aż 70% badanych przez siebie aktów prawnych nie znaleźli dokumentów świadczących o przekazaniu uczestnikom konsultacji publicznych informacji zwrotnej. Zwraca też uwagę skrótowa forma odpowiedzi, niektórzy projektodawcy ograniczają się do informacji, że uwaga została nieuwzględniona.

---

<sup>16</sup> „Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 r.”, Grażyna Kopińska, Grzegorz Makowski, Piotr Wąglowski, Marcin Michał Wiszowaty, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 2014, str. 178–182.

## 2.5. Koordynacja

### TREŚĆ ZASADY

Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie, jak organizacyjnie.

### SPOSÓB REALIZACJI ZASADY WSKAZANY W „7 ZASADACH KONSULTACJI”

- Zaczynając konsultacje trzeba wskazać ich gospodarza (osobę zapraszającą do konsultacji). Powinien to być ktoś, kto pełni istotne funkcje decyzyjne (minister, sekretarz stanu, dyrektor departamentu, ew. naczelnik), w zależności od zasięgu i przedmiotu konsultacji.
- Gospodarz konsultacji powinien angażować w proces konsultacji podległą mu administrację.
- Gospodarz może wyznaczyć koordynatora procesu konsultacji. Należy o tym poinformować uczestników konsultacji.

### REALIZACJA ZASADY W PRAKTYCE DZIAŁAŃ MINISTERSTW

**W zależności od ministerstwa, różny jest sposób „umiejscowienia” odpowiedzialności za proces konsultacji.** W 13 ministerstwach spoczywa ona bezpośrednio na komórkach merytorycznie odpowiadających za dany projekt aktu prawnego (przy czym w Ministerstwie Sprawiedliwości odpowiedzialnością tą dzielą się dwa departamenty – Departament Prawa Karnego i Departament Prawa Cywilnego), w 2 resortach spoczywa ona na departamencie prawnym (MON i MSW), a w 1 – na jednostce organizacyjnej, która nadzór nad przebiegiem wszystkich konsultacji publicznych w resorcie ma przypisany jako jeden ze swoich obowiązków (Biuro Dyrektora Generalnego w MSZ).

Na szczególną uwagę zasługują w tym kontekście Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Środowiska. MAiC dzieli odpowiedzialność za procesy konsultacji publicznych pomiędzy komórki merytoryczne i Biuro Ministra. Na tych pierwszych spoczywa obowiązek przygotowania konkretnych konsultacji i zbierania uwag w ich trakcie, Biuro pełni natomiast funkcję koordynatora wszystkich procesów konsultacyjnych w resorcie i odpowiada zwłaszcza za związane z nimi kwestie komunikacyjne oraz tworzenie OSR. Z kolei w MŚ odpowiedzialność za proces konsultacji podzielona jest pomiędzy Departament Prawny, który jest odpowiedzialny za skierowanie przygotowanego przez właściwą komórkę merytoryczną projektu na zewnątrz ministerstwa do konsultacji publicznych, oraz departamenty merytoryczne, które dokonują analizy opinii zgłoszonych w trakcie konsultacji oraz sporządzają raport z konsultacji publicznych.

W żadnym ministerstwie za działania związane w konsultacjami publicznymi nie odpowiadają departamenty odpowiedzialne za komunikację. Co więcej, departamenty merytoryczne rzadko sięgają po ich pomoc przy przekazywaniu informacji o procesie konsultacyjnym do interesariuszy, mimo iż wydawałoby się, że w tym zakresie to właśnie takie jednostki mogą być najbardziej naturalnym sojusznikiem takich procesów.

Sprawdzając, jak „wysoko” podejmowane są decyzje dotyczące procesów konsultacji, pytaliśmy, czy są one w jakiś sposób koordynowane z poziomu kierownictwa resortu. Według uzyskanych informacji, taka sytuacja ma miejsce w Ministerstwie Obrony Narodowej, gdzie praktyczną (choć nieoficjalną) kontrolę nad konsultacjami sprawuje Dyrektor Departamentu Prawnego. Podobną funkcję pełni

Dyrektor Departamentu Prawnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. **W żadnym z ministerstw nie wskazano natomiast formalnie wyznaczonej do nadzoru wszystkimi prowadzonymi procesami konsultacji z poziomu kierownictwa resortu.** Nawet w przypadku resortów, w których wyznaczono osobę odpowiedzialną za konsultacje publiczne, jej dane nie są podawane do publicznej wiadomości.

Co ważne i zgodne z rekomendacjami „7 zasad konsultacji”, z naszych badań wynika, że **każdy projekt aktu prawnego w ministerstwie ma swojego koordynatora. Niestety, jego/jej imię i nazwisko nie zawsze są ujawniane w procesie konsultacji publicznych** (co już zgodne z zasadą koordynacji nie jest).

Przykładowo, prowadzone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej konsultacje Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw był rozsyłany do konsultacji osobiście przez panią minister, która w piśmie przewodnim nie wskazała, do kogo należy zgłaszać ewentualne uwagi i na jaki adres. W konsekwencji 39 pism z uwagami, jakie do tego projektu spłynęły, były adresowane bezpośrednio do niej. Pisma zapraszające do zgłaszania uwag wysyłała też osobiście minister nauki i szkolnictwa wyższego oraz minister infrastruktury i rozwoju.

Pisma przewodnie podpisywane bezpośrednio przez ministra mają niewątpliwie wyższą rangę, jednak jeśli nie wskazuje się w nich osoby prowadzącej konsultacje, ani choćby komórki merytorycznie odpowiedzialnej za projekt, pozbawia się interesariuszy możliwości bezpośredniego kontaktu, np. w celu uzyskania dodatkowych wyjaśnień czy zadania pytań.

W pozostałych przypadkach pisma zapraszające do konsultacji podpisują zwykle sekretarze stanu w ministerstwie, których można uznawać za gospodarzy projektu i to na ich ręce kierowane są formalnie zgłaszane uwagi.

Tylko w 19 na 49 analizowanych przypadków w piśmie zapraszającym do konsultacji podpisanym przez ministra lub sekretarza stanu podane były dodatkowo dane kontaktowe urzędnika ministerialnego, na ręce którego należało zgłaszać uwagi lub który mógł służyć wyjaśnienia w związku z projektem.

## 2.6. Przewidywalność

### TREŚĆ ZASADY

Konsultacje powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.

### SPOSÓB REALIZACJI ZASADY WSKAZANY W „7 ZASADACH KONSULTACJI”

- Nie można nazywać konsultacjami procesu akceptowania podjętych już decyzji.
- Nie można nazwać konsultacjami społecznymi zbierania opinii w czasie krótszym niż 7 dni.
- Konsultacji nie rozpoczyna się dopiero w momencie konfliktu. Dobrze przeprowadzone konsultacje mogą potencjalnemu konfliktowi zapobiec.
- Co do zasady proces konsultacji jest poprawny, jeśli:
  - zostaje uruchomiony na możliwie wstępnym etapie tworzenia polityk publicznych i ich założeń – im wcześniej konsultacje się zaczynają, tym większy przynoszą pożytek,
  - czas przeznaczony na wyrażenie opinii na każdym etapie prac nie jest krótszy niż 21 dni,
  - w harmonogramie konsultacji przewidziany jest czas na analizę opinii i przygotowanie odpowiedzi.

### REALIZACJA ZASADY W PRAKTYCE DZIAŁAŃ MINISTERSTW

**W żadnym z analizowanych przez nas w ramach niniejszego badania procesów jego uczestnicy nie mieli dostępu do informacji o jego planowanym przebiegu.** W pismach przewodnich nie informowano, czy projektodawca zamierza odnieść się do zgłoszonych uwag, kiedy i w jakiej formie zamierza to zrobić, jak będzie dalej przebiegał proces konsultacji. W większości przypadków w piśmie zapraszającym do zgłaszania uwag ograniczono się do podania terminu, w którym będą przyjmowane, czasami też ogólnego wskazania kontekstu.

W przypadku konsultacji publicznych projektów aktów prawnych trudno jest jednoznacznie ocenić, na ile w momencie rozpoczęcia konsultacji ich organizator dopuszczał w ogóle możliwość znacznych zmian w projekcie w oparciu o wyniki konsultacji. Zwłaszcza w przypadku ustaw procedowanych z pominięciem pracy nad założeniami do projektu ustawy można odnieść wrażenie, że projekty, które trafiają do konsultacji, są często efektem decyzji, które *de facto* „zostały już podjęte” na szczeblu politycznym.

Argumentów przemawiających za przestrzeganiem zasady przewidywalności dostarczają te procesy konsultacji, w których organizatorzy ponieśli wysiłek związany z merytorycznym odniesieniem się do uwag, a zwłaszcza z uzasadnieniem ewentualnych odrzuceń zgłoszonych w konsultacjach postulatów. Treścią takiej informacji zwrotnej jest wtedy zestaw argumentów, który daje wyobrażenie, jak uważnie organizator konsultacji faktycznie zapoznał się ze zgłaszanymi uwagami oraz czy dokonał ich merytorycznej analizy.

Niestety, o czym pisaliśmy już przy okazji wcześniej omawianych zasad, wciąż nagminną praktyką jest prowadzenie konsultacji „w pośpiechu”: nie zachowywanie rekomendowanego 21-dniowego okresu wyznaczonego na zgłaszanie opinii do projektu czy skracanie terminu konsultacji bez podawania jakiegokolwiek uzasadnienia takiej decyzji.

## 2.7. Poszanowanie interesu ogólnego

### TREŚĆ ZASADY

Organizator konsultacji, przygotowując ostateczną wersję rozwiązania, kieruje się interesem publicznym, a nie tylko interesem poszczególnych grup.

### SPOSÓB REALIZACJI ZASADY WSKAZANY W „7 ZASADACH KONSULTACJI”

- Celem konsultacji jest wzajemne wysłuchanie racji.
- Ten, kto zgłosił pogląd nieuwzględniony w ostatecznym stanowisku organizatora konsultacji, ma prawo dowiedzieć się, jakie stały za tym przesłanki.
- Podejmując decyzję, organizator konsultacji kieruje się nie siłą nacisku, ale interesem publicznym i dobrem ogólnym. Bierze pod uwagę racje zgłaszane w trakcie konsultacji, a także to, przez kogo są wyrażane. Przeważać powinna jednak troska o szeroko rozumiany interes publiczny, w tym interes tych, którzy nie brali udziału w konsultacjach.

### REALIZACJA ZASADY W PRAKTYCE DZIAŁAŃ MINISTERSTW

Celem konsultacji publicznych jest wzajemne wysłuchanie racji. Dlatego szczególnie ważne jest, aby komunikacja w procesie konsultacji była dwustronna i jawna. Tylko w ten sposób wszyscy uczestnicy, a także inni zainteresowani, mogą zapoznać się z pełną argumentacją i lepiej zrozumieć podjęte ostatecznie decyzje.

Jak już wskazywaliśmy, omawiając wcześniejsze zasady, **przedstawianie efektów konsultacji** nie tylko w formie opublikowania nadesłanych uwag, ale przede wszystkim wyczerpującego merytorycznego odniesienia się do nich, **jest słabą stroną analizowanych przez nas procesów konsultacyjnych**.

Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługują te projekty, które wzbudziły bardzo duże zainteresowanie, nadesłano wiele uwag, a pozostały bez odpowiedzi. Takim przykładem jest chociażby konsultowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych. W konsultacjach publicznych tego projektu wzięły udział 23 podmioty, które zgłosiły łącznie ok. 360 uwag, ale gospodarz projektu odpowiedział publicznie tylko Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Obserwowane przez nas konsultacje publiczne projektów aktów prawnych bardzo różniły się między sobą pod względem liczby podmiotów zgłaszających swoje uwagi. Najwięcej podmiotów, bo aż 263, wypowiedziało się na temat przygotowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji Projektu założeń projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych. Tak duża liczba uczestników konsultacji publicznych tego projektu nie wynika wyłącznie z jego wagi, ale także ze sposobu, w jaki przeprowadzono sam proces dyskusji nad projektem. W konsultacjach wykorzystano nie tylko standardowe metody, takie jak opublikowanie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej czy wysyłka do zidentyfikowanych przez urzędników interesariuszy. Ministerstwo prowadziło na temat tego projektu autentyczny dialog angażujący samego ministra, organizowano spotkania z interesariuszami (np. z twórcami, w odpowiedzi na ich list), odpowiadano na pojawiające się pytania. Trudno podać liczbę zgłoszonych uwag (nie pokrywa się ona z liczbą podmiotów biorących udział w konsultacjach), ale ich ostateczną liczbę szacujemy na 600–700. Bez względu na to, ile z nich ostatecznie zostanie uwzględnionych, istnieje duże prawdopodobieństwo, że uczestnicy tak prowadzonego procesu

zostaną z poczuciem, że rzeczywiście służył on przedyskutowaniu planów legislacyjnych ministra, a głosy interesariuszy – nawet te ostatecznie nieuwzględnione – zostały wysłuchane i wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. Tak szeroko przeprowadzony proces gwarantuje też, że ostateczny kształt aktu prawnego będzie uwzględniał możliwie szeroki interes publiczny, owo „dobro wspólne”, a nie tylko głosy uważnych czytelników rządowych Biuletynów Informacji Publicznej.

Liczba 263 jest jednak wyjątkiem. Większość procesów konsultacji publicznych cieszyła się dużo mniejszym zainteresowaniem. **Średnio w konsultacjach publicznych jednego aktu prawnego brało udział 25 podmiotów.** Odnotowaliśmy też 6 projektów, do których uwagi zgłosiło tylko po jednym podmiocie.

Jednym z takich przypadków były konsultacje Projektu rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych. Na jego temat wypowiedział się tylko jeden podmiot – Związek Nauczycielstwa Polskiego, informując, że nie wnosi uwag. Wyjaśnieniem takiego stanu rzeczy może być np. to, że projekt, choć dotyczy poważnych zmian w systemie edukacji, został wysłany do konsultacji tylko czterem podmiotom, z których wszystkie należały do grona związków zawodowych. Każde to wątpić, na ile w takim procesie miały szanse zostać usłyszane głosy jakichkolwiek innych środowisk.

Dla porównania, przygotowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw został przesłany do konsultacji 29 podmiotom, w tym nieformalnej grupie Obywatele Nauki, a swoje uwagi (łącznie 159) zgłosiło do niego 27 podmiotów.

Trzeba też podkreślić, że uwagi zgłaszane w trakcie konsultacji mają bardzo różny charakter – od technicznych, po uwagi znacznie wykraczające poza przedmiot konsultacji. Warto zauważyć, że liczba uwag zgłoszonych do danego projektu bywa czasami w większym stopniu miarą jakości konsultacji, niż jakości projektu. Wydaje się, że błędnym byłoby założenie, że niewielka liczba zgłoszonych w konsultacjach uwag świadczy zawsze o tym, że projekt jest dobrze przygotowany i nie budzi żadnych wątpliwości. Jednocześnie zdajemy sobie sprawę, że w jakimś stopniu konsultacje publiczne są poddaniem projektu pod ocenę, co może rodzić – zrozumiałe poniekąd – opory przed szerokim konsultowaniem projektu, zwłaszcza jeśli jest on pilny lub priorytetowy.

Za przejaw zachowania zasady poszanowania interesu ogólnego przez organizatora procesu należy uznać także publikowanie merytorycznych odpowiedzi na uwagi, a zwłaszcza merytorycznych uzasadnień odrzucenia konkretnych uwag. Taki materiał pozwala odbiorcom wnioskować o dbałości o interes publiczny prezentowanej przez organizatora konsultacji i poddać go indywidualnej ocenie pod tym kątem.

### **3. „Portrety ministerstw”**



W poniższym rozdziale prezentujemy syntetyczne opisy poszczególnych ministerstw w odniesieniu do obowiązującej w nich kultury prowadzenia konsultacji publicznych. Na ową instytucjonalną kulturę konsultacji składa się w naszym rozumieniu kilka czynników:

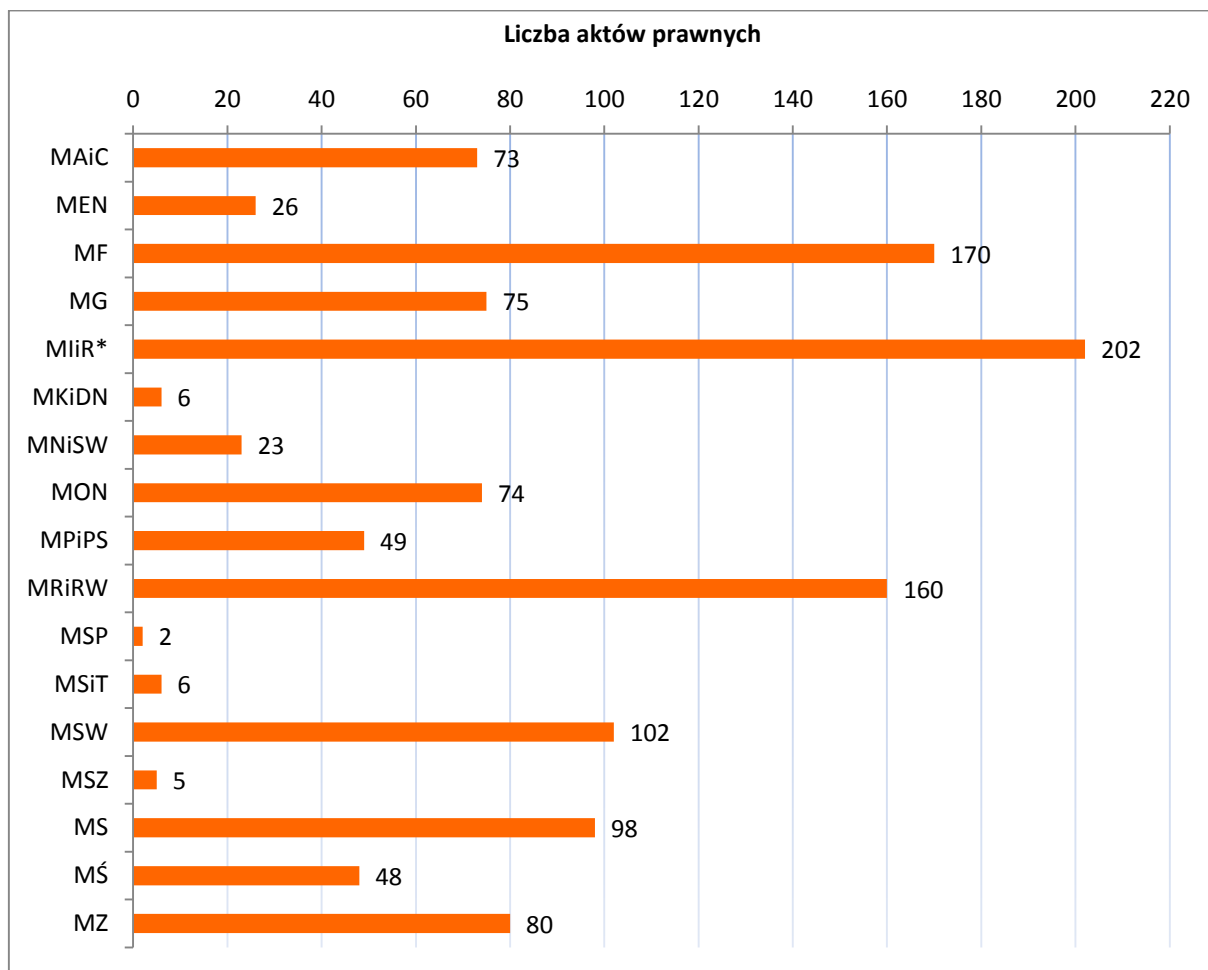
- umocowanie procesów konsultacji publicznych w strukturze resortu (wewnętrzne regulacje w tym zakresie, przypisanie odpowiedzialności za prowadzenie konsultacji określonym jednostkom wewnątrz resortu, horyzontalna koordynacja działań związanych z konsultacjami),
- „oprzyrządowanie” związane z konsultacjami – m.in. dedykowane kanały informowania o prowadzonych konsultacjach, wykorzystywane w konsultacjach bazy interesariuszy czy stosowane metody zasięgania opinii,
- typowe praktyki podejmowane w resorcie na kolejnych etapach procesów konsultacyjnych (m.in. sposoby konstruowania listy interesariuszy, dystrybuowania zaproszeń do udziału w konsultacjach czy informowania zwrotnego w procesie konsultacji).

Dla każdego z resortów prezentujemy najważniejsze dane dotyczące obowiązującego sposobu organizacji działań konsultacyjnych w danym ministerstwie oraz zbiorcze dane na temat realizacji określonych elementów w przypadku wytypowanych przez nas do analizy procesów konsultacji konkretnych projektów aktów prawnych. Podsumowując dane na temat organizacji działań związanych z konsultacjami na poziomie ministerstw oraz dane dotyczące praktycznej realizacji konsultacji na wybranych przykładach, formułujemy krótkie oceny realizacji przez poszczególne resorty najważniejszych wymiarów 7 zasad konsultacji.

Warto zwrócić przy tym uwagę na znaczne różnice w sposobie organizacji pracy w poszczególnych ministerstwach oraz ilości pracy związanej bezpośrednio z przygotowaniem projektów aktów prawnych, a co za tym idzie – z liczbą procesów konsultacyjnych, które zobowiązane są prowadzić w ciągu tego samego okresu poszczególne resorty. Znaczna liczba procesów konsultacyjnych, które musi zrealizować w ciągu jednego roku konkretna jednostka merytoryczna w ministerstwie może z jednej strony pomagać jej pracownikom w zdobywaniu doświadczenia w zakresie prowadzenia konsultacji, ale z drugiej strony może zachęcać do ograniczania wysiłków związanych z poszczególnymi konsultacjami do niezbędnego minimum, aby usprawnić pracę komórki, dla której prowadzenie konsultacji jest zwykle tylko jednym wielu z zadań (i to zdecydowanie nie najważniejszym z punktu widzenia urzędników ministerstwa).

Dla zobrazowania tych odmiennych realiów związanych z koniecznością prowadzenia konsultacji, w jakich funkcjonują przedstawiciele różnych resortów, prezentujemy poniżej dane dotyczące liczby aktów prawnych procedowanych w poszczególnych ministerstwach w okresie objętym naszym badaniem.

Wykres 7. Akty prawne, które zakończyły ścieżkę legislacyjną na poziomie rządu w 2013 r. w podziale na ministerstwa



\* W przypadku Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju bierzemy pod uwagę łączną liczbę aktów prawnych procedowanych w 2013 r. przez samo MliR oraz przez resorty, które w dn. 27.11.2013 r. zostały połączone w nowe ministerstwo, czyli Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

## 3.1. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Zarządzenie nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r., a w nim:

- Odwołanie do 7 zasad konsultacji
- Wytyczne dotyczące minimalnego czasu zbierania opinii
- Wytyczne dotyczące formułowania informacji zwrotnej

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

- Rada Infrastruktury Informacji Przestrzennej
- Rada ds. Cyfryzacji<sup>17</sup>

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

<b>Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:</b>	73
<b>Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:</b>	Departamenty merytoryczne, Biuro Ministra (ogólna koordynacja konsultacji)
<b>Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:</b>	Tak mac.gov.pl/konsultacje
<b>Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:</b>	Tak konsultacje.gov.pl, mamzdanie.org.pl
<b>Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:</b>	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt założeń do projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych<sup>18</sup>

<sup>17</sup> W przypadku Rady do Spraw Cyfryzacji należy w zasadzie mówić nie tyle o ciele konsultacyjnym z udziałem organizacji pozarządowych, lecz mającym w swoich szeregach przedstawicieli strony społecznej (co w praktyce oznacza także osoby związane z konkretnymi organizacjami pozarządowymi, ale także np. ze środowiskiem akademickim): osoby wchodzące w skład Rady występują w niej we własnym imieniu i nikogo formalnie nie reprezentują.

<sup>18</sup> Projekt założeń do projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych jako bardzo kontrowersyjny, co znalazło swoje odbicie także w trakcie konsultacji, został ostatecznie wycofany z wykazu prac Rady Ministrów przez ministra Michała Boniego w drugiej połowie 2013 r. Cały proces konsultacji założeń projektu został jednak przeprowadzony zgodnie z procedurami i stanowił odrębny przedmiot analizy w niniejszym badaniu.

2. Projekt ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych
3. Projekt rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego

## DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

<b>Liczba analizowanych aktów prawnych:</b>	<b>3</b>
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	2
Akty prawne poddane konsultacjom on-line:	3
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	3
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	3
Konsultacje z pytaniami (uszczegółowiającymi przedmiot konsultacji):	2
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	3
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	1
▪ organizacje pozarządowe	2
▪ środowiska biznesowe	2
▪ konsumenci	1
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	3
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	2
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	2
▪ powyżej 21 dni	1
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	1
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	3

## METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Spotkania z podmiotami społecznymi
- Konferencje uzgodnieniowe
- Konsultacje on-line

## WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
--	----------	----------	----------

<b>Liczba adresatów listu z rozdzielnika:</b>	68	23	40
<b>Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:</b>	263	22	6
<b>Liczba nadesłanych uwag:</b>	ok. 650	66	28
<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	nd <sup>19</sup>	20	8
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	23	30	bd <sup>20</sup>

## KOMENTARZ

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC) jest często wskazywane jako resort, który na tle innych ministerstw wyjątkowo sprawi radzi sobie z prowadzeniem konsultacji. Trzeba pamiętać, że to właśnie MAiC było w 2012 r. inicjatorem i współorganizatorem partycypacyjnych prac nad Kodeksem Konsultacji i „7 zasadami konsultacji”, które ostatecznie zostały uwzględnione w rządowym programie „Lepsze Regulacje 2015”. Jako pierwsze ministerstwo przyjęło również wewnętrzne zarządzenie w sprawie prowadzenia konsultacji opartych na 7 zasadach konsultacji oraz przygotowało materiały informacyjne dotyczące 7 zasad i sposobu ich implementacji w resorcie. Niewątpliwie, na tle innych resortów MAiC przoduje szczególnie w zakresie wykorzystania w procesach konsultacji nowych technologii – jest to jedyne ministerstwo udostępniające pełne informacje na temat procesów konsultacji na swojej stronie internetowej (na dodatek w klarownej i przejrzystej formie). Całość jest łatwo dostępna na stronie w dużej i widocznej zakładce „Konsultacje”.

Co ważne, choć podobnie jak w innych ministerstwach, konsultacje projektów aktów prawnych prowadzą w MAiC poszczególne departamenty merytoryczne, jednak nadzór nad wszystkimi tymi procesami sprawuje Biuro Ministra, zajmujące się przygotowywaniem OSR, a także umieszczające projekty do konsultacji na portalach on-line.

## Dobra wiara

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji jako jedyne zastosowało w analizowanych przez nas przypadkach konsultacji aktów prawnych (dotyczyło to konsultacji Projektu założeń projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych oraz Projektu ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych) dodatkowe pytania uszczegóławiające zakres konsultacji i ważne kwestie dla strony społecznej. W obu przypadkach pytania te wykraczały zresztą poza samą treść proponowanych przepisów, pozwalając w ramach tego samego procesu konsultacyjnego zebrać również opinie strony społecznej na temat

<sup>19</sup> Wartość „nd” („nie dotyczy”) przypisano w tym rozdziale wszystkim przypadkom, w których dane działanie nie miało miejsca ze względu na efekt wcześniejszych etapów procesu konsultacji, np. nie rozpatrzono pozytywnie żadnych uwag, ponieważ w toku konsultacji do organizatora nie spłynęły żadne uwagi od uczestników konsultacji, lub – jak miało to miejsce w przypadku Projektu założeń do projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych – po zakończeniu konsultacji projekt został wycofany z wykazu prac Rady Ministrów.

<sup>20</sup> Wartość „bd” („brak danych”) przypisano wszystkim przypadkom, w których nie udało nam się pozyskać potwierdzonych danych na temat konkretnego elementu procesu.

ogólnych barier i problemów w obu obszarach tematycznych, których dotyczyły konsultowane projekty (zbiórki publiczne, otwarte zasoby).

Docenić należy także przygotowanie uzasadnień we wszystkich trzech analizowanych przypadkach, w tym w dwóch napisanych bardzo przystępnym językiem (m.in. na portalu [mamzdanie.org.pl](http://mamzdanie.org.pl)). Dzięki temu potencjalni uczestnicy konsultacji mogli szybko zapoznać się z głównymi założeniami projektu.

Tylko jeden z analizowanych procesów obejmował okres zgłaszania uwag do projektu dłuższy niż 21 dni.

### **Powszechność**

Na powszechność analizowanych procesów konsultacji w MAiC znacząco wpłynęło przeprowadzenie konsultacji w formie on-line, z której skorzystało wiele podmiotów. Ministerstwo stosowało też niepisemne formy konsultacji: konferencje uzgodnieniowe i spotkania z poszczególnymi interesariuszami.

Podkreślenia wymaga też dbałość MAiC o umieszczanie w internecie plików w formatach przeszukiwalnych – zarówno tekstowym PDF, jak i formacie edytowalnym (na [mamzdanie.org.pl](http://mamzdanie.org.pl)). W efekcie we wszystkich trzech analizowanych procesach tekst aktu prawnego był dostępny w formacie umożliwiającym łatwe przeszukiwanie treści.

Poza ogólną otwartością procesu na osoby niezaproszone wprost do konsultacji poprzez indywidualne pisma, za ważny przejaw dbałości o powszechność konsultacji należy uznać także aktywne zapraszanie do udziału różnych typów podmiotów zainteresowanych potencjalnie danym tematem. W analizowanych przypadkach MAiC zaprosiło do udziału w konsultacjach przynajmniej po jednym przedstawicielu każdej z grup interesariuszy wyróżnionych w naszym badaniu. Najśabsza reprezentacja dotyczyła środowiska akademickiego (tylko w przypadku Projektu założeń projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych zaproszenie skierowano m.in. do kilku podmiotów zrzeszających rektorów szkół wyższych, instytutów badawczych i organizacji wspierających środowisko naukowe) oraz organizacji konsumenckich (tylko w przypadku Rozporządzenia w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego).

### **Przejrzystość**

Na przejrzystość i jawność procesu wpływa dodatnio prowadzenie konsultacji on-line, zwłaszcza że MAiC wykazywało się dbałością o odnoszenie się do zgłoszonych w ten sposób uwag. Dzięki konsultacji dwóch projektów na [mamzdanie.org.pl](http://mamzdanie.org.pl), wszyscy zainteresowani mogli zapoznać się z już zgłoszonymi uwagami i poznać tożsamość zadających pytania do projektu. Ważne było też opublikowanie przez ministerstwo wyczerpujących uzasadnień zmian w prawie we wszystkich trzech przypadkach.

Kolejną kwestią wyróżniającą MAiC na tle pozostałych jednostek jest zakładka „Konsultacje” na stronie głównej ministerialnej witryny, w której w prosty i klarowny sposób użytkownik może sprawdzić, jakie procesy konsultacyjne właśnie trwają i jak można się do nich przyłączyć. Rozwiązanie takie umożliwia łatwe śledzenie wydarzeń w ministerstwie wszystkim osobom zainteresowanym tematyką podlegającą pod ten resort. Jest to znacznie prostsze od szukania poszczególnych projektów aktów prawnych w zakładce legislacyjnej BIP.

### **Responsywność**

Tylko w trakcie jednego z badanych procesów konsultacji został wystosowany zindywidualizowany komunikat informujący o efektach procesu (Projekt ustawy o zbiorce publicznych), w innych

przypadkach MAiC poprzestało na ogólnym komunikacie i podsumowaniu uwag nadesłanych w toku konsultacji. W przypadku dwóch projektów konsultowanych za pośrednictwem portalu mamzdanie.org.pl, na którym można łatwo sprawdzić, po jakim czasie opublikowano odpowiedzi na zgłoszone uwagi, termin ten nie przekroczył miesiąca od momentu zakończenia przyjmowania uwag.

### **Koordinacja**

W MAiC, podobnie jak w większości ministerstw, konsultacje publiczne prowadzone są przez departamenty merytoryczne odpowiedzialne za przygotowanie poszczególnych aktów prawnych, jednak funkcję koordynacyjną i kontrolną w tym zakresie pełni Biuro Ministra. Na komórce merytorycznej, która prowadzi dany proces legislacyjny spoczywa zatem obowiązek przygotowania i przeprowadzenia konsultacji, natomiast Biuro Ministra jest odpowiedzialne m.in. za umieszczanie informacji o konsultacjach na stronie ministerstwa, a przez to kontroluje przebieg konsultacji i ich harmonogram. MAiC, jako inicjator powstania „7 zasad konsultacji”, deklaruje poczucie dużej odpowiedzialności za jakość prowadzonych konsultacji publicznych.

W tym miejscu warto jednak zaznaczyć, że obecne rozwiązanie jest odejściem od modelu realizowanego w czasie, gdy przyjmowano 7 zasad. Wówczas za nadzór nad konsultacjami w ministerstwie odpowiadał Departament Analiz i Komunikacji Publicznej (a więc komórka merytoryczna), który był współgospodarzem prac nad Kodeksem Konsultacji, a organizacja procesów konsultacji należała do jego głównych obowiązków. Departament ten został rozwiązany i od lipca 2014 r. ogólna koordynacja konsultacji została umiejscowiona właśnie w Biurze Ministra; przeniesienie koordynacji do Biura było skutkiem scalenia komórek.

### **Poszanowanie interesu ogólnego**

Ponieważ trudno jest oceniać motywacje poszczególnych podmiotów zaangażowanych w proces konsultacji i ich zachowanie podczas zgłaszania oraz rozpatrywania uwag, w tym zakresie przyglądamy się średnim liczbom zaangażowanych interesariuszy oraz zgłoszonych i rozpatrzonych uwag. Są to wskaźniki pokazujące zainteresowanie procesem, a także otwartość ministerstwa na wprowadzanie zmian do projektów.

W przypadku analizowanych przez nas projektów liczba podmiotów i osób wypowiadających się w procesie konsultacji (97) znacząco przewyższyła liczbę podmiotów zaproszonych (44), co jest pozytywnym efektem stosowania otwartych konsultacji on-line. Liczbę tę znacząco podwyższył Projekt założeń o otwartych zasobach publicznych, gdzie wypowiedziało się 263 podmiotów, które zgłosiły ponad 600 uwag (trudne do policzenia).

## 3.2. Ministerstwo Edukacji Narodowej

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Brak

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

Liczne zespoły robocze zajmujące się poszczególnymi kwestiami leżącymi w zakresie odpowiedzialności resortu.

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	26
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departamenty merytoryczne
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Nie
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Nie
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw
2. Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego
3. Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli

### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

Liczba analizowanych aktów prawnych:	3
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	3
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	1
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	3
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	0

**Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:**



▪ środowiska akademickie	0
▪ organizacje pozarządowe	3
▪ środowiska biznesowe	2
▪ konsumenci	0
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	3
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	2
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	2
▪ powyżej 21 dni	1
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	0
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	3

## METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Spotkania z podmiotami społecznymi

## WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW

Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:	1	2	3
Liczba adresatów listu z rozdzielnika:	89	35	25
Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:	20	2	10
Liczba nadesłanych uwag:	102	17	10
Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:	20 grup	4	0
Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:	35	44	3

## KOMENTARZ

Komentując sposób prowadzenia konsultacji przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, trzeba na wstępie zaznaczyć, że ten resort jako jedyny przystąpił w 2014 r. do realizacji projektu dofinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO Kapitał Ludzki Działanie 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego, dedykowanego wzmocnieniu konsultacji społecznych w centralnych organach administracji rządowej. Projekt „Sprawne konsultacje społeczne w Ministerstwie Edukacji Narodowej”, który jest realizowany do czerwca 2015 r., zakłada m.in. szkolenia dla pracowników MEN z zakresu aktywnych narzędzi i technik konsultacji, przeprowadzenie dwóch modelowych procesów konsultacyjnych oraz wypracowanie ogólnych zasad prowadzenia konsultacji społecznych dokumentów opracowywanych w MEN, nawiązujących do 7 zasad konsultacji. Wedle informacji

uzyskanych z MEN w trakcie realizacji niniejszego badania, robocza wersja takiego dokumentu została opracowana do końca grudnia 2014 r. przez powołany w tym celu zespół wewnątrzresortowy.

### **Dobra wiara**

Ministerstwo w pierwszej kolejności dbało o poprawność procesu konsultacji, jeśli chodzi o realizację wszystkich wymogów formalnych związanych z tym etapem prac legislacyjnych, wynikających z ustaw i Regulaminu pracy Rady Ministrów. Do momentu rozpoczęcia realizacji wspomnianego wyżej projektu dedykowanego rozwijaniu konsultacji w resorcie, rzadko zdarzało się, by w trakcie konsultacji podejmowano dodatkowe, niewymagane prawem działania (np. poszukiwano dodatkowych możliwości zasięgnięcia opinii, takich jak formy konsultacji on-line). Zgodnie z deklaracjami przedstawicieli ministerstwa, w resorcie dość powszechne jest już przekonanie, że konsultacje są ważne m.in. dlatego, że niekonsultowane projekty są trudniejsze do wprowadzenia.

### **Powszechność**

MEN jest jednym z niewielu resortów, w których funkcjonuje uwspólniona baza interesariuszy społecznych wykorzystywana do prowadzenia konsultacji. Departamenty merytoryczne są zachęcane do korzystania z niej i tym samym do wychodzenia poza sztywną listę podmiotów, z którymi konsultacje wymagane są na mocy przepisów. Baza liczy obecnie ponad 100 rekordów. Podmioty zainteresowane udziałem w konsultacjach mogą same zgłaszać się do resortu z taką inicjatywą. Nie można jednak tego zrobić drogą elektroniczną, a jedynie za pomocą papierowego formularza, który można dostarczyć do resortu korespondencyjnie lub wypełnić przy okazji uczestniczenia w spotkaniach lub konferencjach organizowanych przez MEN.

Projekty poddawane pod konsultacje przez MEN są standardowo przekazywane w formie nieprzeszukiwalnych plików PDF (skanów dokumentów). Tak też było we wszystkich analizowanych przez nas przypadkach konsultacji.

MEN prowadzi aktywnie profil na Twitterze, na którym od niedawna umieszcza także informacje o konsultacjach publicznych projektów o szerokim oddziaływaniu społecznym.

### **Przejrzystość**

Wszystkie odpowiedzi ministerstwa na zgłaszane w konsultacjach uwagi są upubliczniane. Zgodnie z zapisami nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów sporządzane są również raporty podsumowujące procesy konsultacji, choć w praktyce ograniczają się one do treści umieszczanych wcześniej w OSR.

Wyraźnym odstępstwem od zasady przejrzystości jest fakt, że choć wszystkie odpowiedzi spływające do MEN uzyskują publiczną odpowiedź ze strony resortu, w dokumentacji przekazywanej wraz z projektem do Stałego Komitetu Rady Ministrów resort, wedle własnych deklaracji, nie uwzględnia uzasadnień dla odrzuceń wszystkich zgłoszonych wag, a jedynie tych złożonych przez partnerów społecznych, z którymi konsultacje wymagane są prawem (w ramach konsultacji społecznych, a nie publicznych – chodzi tu przede wszystkim o związki zawodowe).

### **Responsywność**

Warto zwrócić uwagę na dbałość przykładaną w MEN do udzielania odpowiedzi na zgłoszone w konsultacjach uwagi. Publiczne odniesienie do uwag z konsultacji miało miejsce we wszystkich analizowanych przypadkach, niezależnie od poziomu merytorycznego uwag.

Co więcej, w przypadku jednego z projektów, na uwagi odpowiedziano w ciągu 3 dni, mimo iż zgłaszanie uwag przypadało w okresie przed samymi świątami Bożego Narodzenia.

W zależności od liczby podmiotów, które wzięły udział w konsultacjach, resort stara się wystosowywać indywidualne komunikaty zwrotne, ale najczęściej publikuje odpowiedzi w formie zbiorczej.

### **Koordinacja**

W MEN konsultacje prowadzą departamenty merytoryczne, korzystając ze wsparcia w zakresie przestrzegania Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz procedur wewnętrznych ze strony Wydziału Rządowo-Parlamentarnego w Biurze Organizacyjnym Ministerstwa. Biuro Organizacyjne jako takie nie pełni osobnej roli w procesie konsultacji publicznych organizowanych w resorcie, ale jest odpowiedzialne za sporządzanie i aktualizowanie ogólnej listy partnerów społecznych, która jest wykorzystywana m.in. przy tworzeniu rozdzielników dla poszczególnych procesów konsultacyjnych.

### **Przewidywalność**

W momencie realizacji badania MEN nie posiadał wewnętrznych wytycznych precyzujących sposób postępowania w trakcie konsultacji prowadzonych przez ten resort. Do zmiany w tym zakresie ma doprowadzić w 2015 r. realizacja wspomnianego wyżej projektu dedykowanego usprawnieniu procesów konsultacyjnych.

W analizowanych przypadkach konsultacji tylko w jednym na trzy procesy podano do publicznej wiadomości imię i nazwisko osoby odpowiedzialnej za prowadzenie konsultacji projektu.

### 3.3. Ministerstwo Finansów

#### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Brak

#### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

Rada Rozwoju Rynku Finansowego

#### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	170
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departamenty merytoryczne
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Nie
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Nie
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

#### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw
2. Projekt rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących
3. Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw

#### DANE Z KWESTIONARIUSZY DLA AKTÓW PRAWNYCH

<b>Liczba analizowanych aktów prawnych:</b>	<b>3</b>
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	1
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	1
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	3
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	0
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	0
▪ organizacje pozarządowe	2

▪ środowiska biznesowe	<b>3</b>
▪ konsumenci	<b>1</b>
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	<b>3</b>
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	<b>1</b>
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	<b>1</b>
▪ od 7 do 21 dni	<b>2</b>
▪ powyżej 21 dni	<b>0</b>
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	<b>0</b>
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	<b>2</b>

### **METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI**

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Panele dyskusyjne

### **WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW**

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Liczba adresatów listu z rozdzielnika:</b>	27	20	10
<b>Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:</b>	3	27	21
<b>Liczba nadesłanych uwag:</b>	10	322	86
<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	1	ok. 30%	22
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	6	43	43

### **KOMENTARZ**

Niestety nikt z przedstawicieli Ministerstwa Finansów nie znalazł czasu, żeby porozmawiać z przedstawicielem zespołu badawczego (pomimo wielokrotnych próśb na przestrzeni kilku miesięcy). Nasze dane opieramy więc na wymianie pism z ministerstwem oraz analizie ogólnodostępnych danych zastanych na temat resortu oraz wybranych do analizy procesów konsultacyjnych.

#### **Dobra wiara**

W żadnym z trzech analizowanych przez nas przypadków interesariusze nie dostali na zgłoszenie uwag więcej niż 21 dni. Co zaskakujące, w przypadku Projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących były to zaledwie 2 dni. Ministerstwo uzasadniło taką sytuację faktem, że projekt scalał 4 projekty rozporządzeń, które zostały już wcześniej skonsultowane. Taka praktyka uniemożliwia jednak potencjalnym uczestnikom konsultacji zapoznanie się z końcowym projektem.

Dokumenty konsultowane przez Ministerstwo Finansów, jak chociażby Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, pisane są skomplikowanym językiem. Resort nie przygotowuje jednak żadnych materiałów pomocniczych, objaśniających istotę proponowanych rozwiązań potencjalnym interesariuszom konsultacji, którzy nie są specjalistami w danej dziedzinie. Praktyką resortu jest też stosowanie w zaproszeniu do konsultacji formuły sugerującej równoważność nienadesłania uwag do projektu w ramach konsultacji z akceptacją projektu przez podmioty zaproszone bezpośrednio do udziału w konsultacjach.

### **Powszechność**

Listy interesariuszy były wyraźnie skupione dookoła środowisk biznesowych. Jedynymi organizacjami pozarządowymi pojawiającymi się w rozdzielnikach dla analizowanych procesów były Stowarzyszenie Księgowych i Fundacja Rozwoju Rachunkowości. Tylko w jednym analizowanym przypadku o zdanie zapytano też organizacje konsumenckie. Również tylko raz list skierowany był do organizacji samorządowych. Liczba podmiotów w rozdzielniku waha się pomiędzy 10 a 27, co sprawia, że ministerstwo plasuje się wśród resortów konsultujących projekty z małolicznymi grupami interesariuszy.

W żadnym z 3 analizowanych przypadków konsultowane dokumenty nie zostały opublikowane w formatach przeszukiwalnych.

### **Przejrzystość**

Na RPL znajdują się uwagi nadesłane w trakcie konsultacji, ale tylko dla części z nich opublikowano odpowiedzi resortu. Ministerstwo nie posiada na swojej stronie internetowej miejsca, gdzie można znaleźć informacje o prowadzonych przez nie konsultacjach. Nie konsultuje też swoich projektów on-line.

### **Responsywność**

Czas udzielenia odpowiedzi na uwagi różnił się znacząco pośród trzech analizowanych projektów: w jednym przypadku był to niecały tydzień, w pozostałych ponad miesiąc. W jednym przypadku nie powstało podsumowanie konsultacji w OSR (Projekt ustawy o finansach publicznych), a jedynie kilkuzdaniowa informacja, że konsultacje się odbyły. Ministerstwo nie zadeklarowało stosowania zindywidualizowanych odpowiedzi dla interesariuszy.

### **Koordinacja**

Z racji braku spotkania z przedstawicielami ministerstwa nie mamy wiedzy na temat wewnętrznej koordynacji procesów konsultacyjnych. Na podstawie informacji z RPL możemy jednak wnioskować, że odpowiedzialność, podobnie jak w innych ministerstwach, jest rozproszona pomiędzy departamenty merytoryczne.

### **Przewidywalność**

Znaczącym naruszeniem tej zasady było radykalne skrócenie okresu składania uwag do projektu w przypadku jednego z analizowanych procesów. Wyznaczenie okresu 2 dni na sformułowanie opinii przez interesariuszy każe w ogóle podważyć zasadność nazwania takiego procesu konsultacjami.

## 3.4. Ministerstwo Gospodarki

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Zarządzenie nr 39 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Gospodarki, a w nim:

- Odniesienie do 7 zasad konsultacji
- Wytyczne dotyczące minimalnego czasu zbierania opinii
- Wytyczne dotyczące formułowania informacji zwrotnej

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

- Społeczna Rada do spraw Zrównoważonego Rozwoju Energetyki
- Zespół do spraw Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	75
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departamenty merytoryczne
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Tak ( <a href="http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Konsultacje">www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Konsultacje</a> )
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Tak (konsultacje.gov.pl, mamzdanie.org.pl)
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw
2. Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej
3. Projekt założeń do projektu ustawy o ułatwieniu warunków wykonywania działalności gospodarczej

### DANE Z KWESTIONARIUSZY DLA AKTÓW PRAWNYCH

Liczba analizowanych aktów prawnych:	3
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	0

Akty prawne poddane konsultacjom on-line:	0
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	0
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	3
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	0
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	0
▪ organizacje pozarządowe	2
▪ środowiska biznesowe	3
▪ konsumenci	2
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	3
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	0
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	1
▪ powyżej 21 dni	2
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	3
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	3

### **METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI**

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Spotkania z podmiotami społecznymi
- Konsultacje on-line
- Konferencje uzgodnieniowe

### **WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW**

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Liczba adresatów listu z rozdzielnika:</b>	10	11	70
<b>Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:</b>	6	11	39
<b>Liczba nadesłanych uwag:</b>	46	88	92
<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	bd	bd	17
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	bd	63	23



## KOMENTARZ

Szczególnego komentarza wymaga przypadek Projektu założeń projektu ustawy o ułatwieniu warunków wykonywania działalności gospodarczej. Ten projekt założeń był efektem rozbudowanych konsultacji prowadzonych wokół Projektu ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce i powstał decyzją Rady Ministrów z wydzielenia z ww. projektu tych propozycji, które stanowiły rozbieżności z innymi resortami. Uwagi zgłoszone do tego procesu zostały zawarte w podsumowaniu konsultacji do Projektu założeń.

### Dobra wiara

Wysłaniu do konsultacji wszystkich trzech projektów aktów prawnych towarzyszyło opublikowanie uzasadnienia proponowanych zmian w prawie napisanego językiem mniej zawiłym od samego projektu. W dwóch z trzech analizowanych przypadków zainteresowane podmioty miały powyżej 21 dni na zgłoszenie uwag w ramach konsultacji.

### Powszechność

Ministerstwo wyraźnie różnicowało listę podmiotów zapraszanych do konsultacji, efektem czego była znacząca rozpiętość w liczbie podmiotów, do których takie zaproszenie trafiło w przypadku każdego z analizowanych projektów – od 10 do 70.

W żadnym z analizowanych przypadków nie uwzględniono środowisk akademickich ani samorządowych, a tylko w jednym przypadku o możliwości zabrania głosu w sprawie projektu poinformowano wprost organizacje pozarządowe.

Na powszechność (a także przejrzystość) procesów prowadzonych przez ministerstwo negatywnie wpływał też brak dostępu do dokumentów w formatach przeszukiwalnych. We wszystkich trzech analizowanych przypadkach projekt był udostępniony w formacie graficznym, a nie tekstowym. Choć ministerstwo zadeklarowało korzystanie w 2013 r. z portali do konsultacji on-line, akurat nie dotyczyło to żadnego z analizowanych przez nas projektów.

### Przejrzystość

Ministerstwo stara się dbać o przejrzystość procesów konsultacyjnych, m.in. regularnie uzupełniając zasoby RPL. Jednak takiej przejrzystości wyraźnie zabrakło przy okazji konsultacji Projektu założeń projektu ustawy o ułatwieniu warunków wykonywania działalności gospodarczej. W tym przypadku doszło do „połączenia” wniosków z konsultacji *de facto* dwóch odrębnych dokumentów (ww. projektu oraz Projektu ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Propozycje zawarte w wydzielonym projekcie będącym przedmiotem badania zostały skonsultowane publicznie jeszcze na etapie skonsolidowanego projektu założeń projektu ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych. W efekcie, mimo iż Projekt ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce powstawał w sposób, który należy uznać za wyjątkowo partycypacyjny (przy udziale partnerów społecznych, na podstawie m.in. opinii przekazywanych do MG w ramach prekonsultacji) do prezentacji wyników konsultacji Projektu założeń projektu ustawy o ułatwieniu warunków wykonywania działalności gospodarczej wkrađło się poczucie nieprzejrzystości, w pewnym stopniu - jak się wydaje - na skutek braków komunikacyjnych jeśli chodzi o losy obu projektów widziane z perspektywy obserwatora niebędącego uczestnikiem wcześniejszych prac nad Projektem ustawy o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce.

Ministerstwo jako jeden z niewielu resortów posiada na swojej stronie odrębną zakładkę poświęconą konsultacjom, na której można znaleźć m.in. opis zasad prowadzenia procesów konsultacyjnych oraz odniesienie do portalu konsultacje.gov.pl, gdzie resort zamieszcza poddawane konsultacjom projekty.

Zakładka znajduje się w dziale „Prawo dla przedsiębiorcy”, co nie jest do końca intuicyjną lokalizacją oraz sugeruje zawężoną grupę interesariuszy. Z poziomu strony głównej resortu można przenieść się natomiast bezpośrednio do portalu konsultacje.gov.pl (baner „Konsultacje on-line”). Warto zwrócić uwagę na unikalną na tle innych ministerstw zakładkę BIP „Zmieniaj z nami prawo”, dostępną również poprzez baner na głównej stronie resortu. Pozwala ona w trybie ciągłym zgłaszać uwagi do obowiązujących aktów prawnych z obszarów podległych ministerstwu poprzez formularz on-line. Informacje o skierowaniu projektów aktów prawnych do konsultacji i uzgodnień pojawiają się także regularnie na liście wiadomości (aktualności) na stronie głównej ministerstwa, a o wybranych procesach konsultacyjnych i ich wynikach ministerstwo informuje również w swoich innych kanałach informacyjnych, np. na Twitterze.

### **Responsywność**

We wszystkich trzech analizowanych przypadkach procesów konsultacyjnych można było zapoznać się z podsumowaniem procesu konsultacji. W przypadku Projektu założeń do projektu ustawy o ułatwieniu warunków wykonywania działalności gospodarczej był to wspomniany wcześniej oddzielny dokument, w pozostałych dwóch przypadkach po prostu OSR.

W przypadku wszystkich analizowanych procesów konsultacji ministerstwo zorganizowało konferencje uzgodnieniowe z udziałem podmiotów, które zgłosiły uwagi w konsultacjach pisemnych celem przedstawienia swojego stanowiska wobec tych uwag i uzgodnienia z nimi ostatecznych rozwiązań. W związku z tym do tych podmiotów nie były już wysyłane osobne zindywidualizowane powiadomienia informujące o wynikach procesu, ale za taką formę zindywidualizowanego komunikatu można w tym przypadku uznać same konferencje, których celem było m.in. poinformowanie podmiotów biorących udział w konsultacjach o wynikach procesu konsultacyjnego w zakresie zgłoszonych przez nie uwag. Jak wskazują efekty dodatkowych działań badawczych, ministerstwo reagowało na wszystkie uwagi w sposób zindywidualizowany także w innych prowadzonych przez siebie w 2013 roku konsultacjach.

### **Koordinacja**

Ministerstwo Gospodarki posiada odrębny Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, zajmujący się m.in. regulacjami dotyczącymi OSR, w tym także prowadzenia konsultacji publicznych, który posiada w tym zakresie znaczną wiedzę. Nie ma on jednak bezpośredniego wpływu na procesy konsultacji prowadzone przez inne departamenty. Co więcej, choć Departament przygotował specjalny portal konsultacyjny dla całej Rady Ministrów (w momencie pisania tego raportu będący nadal w fazie testów), to nie miał formalnych możliwości, by przekonać wszystkie departamenty w ministerstwie do korzystania z niego.

## 3.5. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

### UWAGA WSTĘPNA

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w obecnym kształcie instytucjonalnym zostało utworzone 27 listopada 2013 r. w drodze włączenia do dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Z uwagi na to, iż połączenie ww. resortów zaszło w okresie, który obejmuje badanie, analizowane na potrzeby raportu informacje dotyczyły projektów aktów prawnych, które faktycznie konsultowane były przez już nieistniejące resorty – MTBiG (nr 1 i 2) oraz MRR (nr 3).

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Brak

W okresie, w którym konsultacjom poddawano projekty objęte badaniem, obowiązywało Zarządzenie nr 37 Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2011 r. w sprawie prac nad projektami dokumentów rządowych, umów międzynarodowych oraz wewnętrznych aktów prawnych. Zarządzenie pochodziło sprzed prac nad Kodeksem Konsultacji i nie odwoływało się do nich. Zostało uchylone przez Zarządzenie nr 16 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. uchylające zarządzenie w sprawie prac nad projektami dokumentów rządowych, umów międzynarodowych oraz wewnętrznych aktów prawnych. W chwili obecnej MIR nie posiada odrębnych dokumentów regulujących kwestie prowadzenia konsultacji.

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

Komitety monitorujące

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

<b>Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:</b>	202
<b>Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:</b>	Departamenty merytoryczne
<b>Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:</b>	Nie
<b>Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:</b>	Nie
<b>Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:</b>	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i

sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach

2. Projekt ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych
3. Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

<b>Liczba analizowanych aktów prawnych:</b>	<b>3</b>
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	0
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	1
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	3
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	1
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	0
▪ organizacje pozarządowe	1
▪ środowiska biznesowe	2
▪ konsumenci	0
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	3
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	2
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	1
▪ powyżej 21 dni	2
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	1
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	2

### METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Spotkania z różnymi grupami podmiotów społecznych

### WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW

Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:	1	2	3
Liczba adresatów listu z rozdzielnika:	22	81	11
Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:	12	21	5
Liczba nadesłanych uwag:	37	95	33

<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	12	48	5
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	bd	39	ok. 5

---

## KOMENTARZ

### Dobra wiara

W dwóch przypadkach na trzy analizowane interesariusze mieli ponad 21 dni na zgłoszenie uwag. W przypadku jednego z projektów (Projekt ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych) na odniesienie się do projektu ustawy przeznaczono mniej czasu niż rekomenduje „7 zasad konsultacji” – 14 dni, co uzasadniono tym, że projekt był kontynuacją poddanego wcześniej konsultacjom publicznym projektu założeń do ustawy. Co warto odnotowania, zróżnicowano pod tym względem możliwości udziału w procesie dla różnych podmiotów społecznych – podmioty zrzeszające pracowników i pracodawców miały na zgłaszanie uwag do projektu powyżej 21 dni.

### Powszechność

Wszystkie projekty były zamieszczone na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego, ale nie zawsze anonsowane na stronie głównej ministerstwa.

Lista podmiotów, do których skierowano bezpośrednio zaproszenia do zgłaszania uwag nie gwarantowała powszechności, np. jedyną organizacją pozarządową zaproszoną do zgłoszenia uwag do Projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju była Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, choć ustawa w istotny sposób reguluje korzystanie ze środków unijnych, których ważnym beneficjentem jest bardzo szerokie środowisko organizacji pozarządowych, także tych niezrzeszonych w OFOP.

### Przejrzystość

Informacje zamieszczone na stronie RPL dotyczące projektów, które były przedmiotem analizy są niepełne. Brakuje np. pism, które gospodarz konsultacji skierował do podmiotów zapraszanych do konsultacji publicznych. Odpowiedzi na zgłaszane uwagi też nie były publikowane na bieżąco, w trakcie procesu – można je znaleźć jedynie w zawartej w uzasadnieniu projektu Ocenie Skutków Regulacji.

W przypadku dwóch z analizowanych projektów zamieszczono pisma z uwagami zgłaszanymi w ramach konsultacji publicznych, natomiast w przypadku projektu ustawy konsultowanej przez byłe Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, na stronie RPL nie ma ani pism z nadesłanymi uwagami, ani żadnej wzmianki o tym, czy takie uwagi w ogóle wpłynęły.

### Responsywność

W przypadku jednego z analizowanych projektów (nr 1) odniesienie się do uwag uczestników konsultacji publicznych znaleźliśmy dopiero w Ocenie Skutków Regulacji. Do uczestników nie wystosowano zindywidualizowanej odpowiedzi na ich uwagi, nie opublikowano też podsumowania konsultacji. W przypadku drugiego z analizowanych projektów poddanych konsultacjom przez byłe MTBiGM (nr 2) oprócz wszystkich nadesłanych pism z uwagami do projektu przedstawiono także zestawienie wszystkich nadesłanych uwag wraz z odniesieniem się do nich – przygotowane w sposób czytelny i wyczerpujący.

### **Koordinacja**

W przypadku dwóch analizowanych projektów (obu prowadzonych przez MTBiGM) nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za konsultacje publiczne. Podmioty zainteresowane udziałem w konsultacjach kierowały swoje uwagi bezpośrednio do ministra.

### **Przewidywalność**

Na podstawie trzech analizowanych projektów oraz ogólnych informacji o bieżącym funkcjonowaniu MIR, przewidywalność konsultacji publicznych należy ocenić dość nisko. W ministerstwie nie ma żadnego specjalnego dokumentu regulującego konsultacje, informacje publikowane na stronach internetowych są niekompletne, a w zaproszeniach do konsultacji brakuje informacji ważnych z punktu widzenia przejrzystości procesu – np. o terminie odniesienia się do uwag czy danych osoby odpowiedzialnej.

### **Poszanowanie interesu ogólnego**

W przypadku analizowanych projektów nie wszystkie nadesłane w konsultacjach uwagi zostały upublicznione, nie do wszystkich uwag się odniesiono, utrudniając zainteresowanym poznanie stanowiska projektodawcy wobec uwag i powodów, dla których podejmował decyzje na temat ostatecznego kształtu projektu.

## 3.6. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

§ 17 – § 19 Instrukcji w sprawie trybu postępowania legislacyjnego dotyczącego niektórych projektów aktów normatywnych oraz projektów innych dokumentów rządowych (załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2014 r. poz. 23), a w nim:

- Odwołanie do 7 zasad konsultacji
- Wytyczne dot. minimalnego czasu zbierania opinii

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

- Rada Organizacji Pozarządowych przy MKiDN
- Komitet Społeczny ds. Paktu dla Kultury
- Rada ds. Ochrony Zabytków
- Komitet Społeczny ds. Paktu dla Kultury

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	6
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departamenty merytoryczne
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Tak ( <a href="http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/prawo-w-dziale-kultura-i-ochrona-dziedzictwa-narodowego.php">http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/prawo-w-dziale-kultura-i-ochrona-dziedzictwa-narodowego.php</a> )
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Nie
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów
2. Projekt rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zmieniającego rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków
3. Projekt rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania

uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych

## DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

<b>Liczba analizowanych aktów prawnych:</b>	<b>3</b>
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	0
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	1
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	3
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	0
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	0
▪ organizacje pozarządowe	2
▪ środowiska biznesowe	0
▪ konsumenci	0
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	3
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	1
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	3
▪ powyżej 21 dni	0
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	1
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	2

## METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI

Wysyłka pism z rozdzielnika

## WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW

Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:	1	2	3
Liczba adresatów listu z rozdzielnika:	20	19	4
Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:	13	5	1
Liczba nadesłanych uwag:	45	3	0
Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:	7	0	0
Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:	274	bd	bd



## KOMENTARZ

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie prowadzi intensywnej aktywności legislacyjnej. W 2013 r. ścieżkę legislacyjną zakończyło w ministerstwie 6 aktów prawnych – rozporządzeń ministra. Mimo to ministerstwo wprowadziło poprzez wewnętrzne zarządzenie reguły prowadzenia konsultacji bezpośrednio odwołując się do 7 zasad.

Warta uwagi jest też zakładka z informacjami dotyczącymi procesów konsultacji publicznych.

Na podkreślenie zasługuje również deklarowane przez resort dość częste dyskutowanie planowanych zmian w prawie jeszcze przed przygotowaniem projektu z grupami, których zmiany te będą dotyczyły. Platformą dla takich dyskusji są w świetle deklaracji ministerstwa ciała konsultacyjne z szeroką reprezentacją interesariuszy, takie jak Komitet Społeczny ds. Paktu dla Kultury czy Rada Organizacji Pozarządowych przy MKiDN.

### Dobra wiara

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, podobnie jak znaczna większość resortów, nie praktykuje przygotowywania dodatkowych opracowań służących lepszemu zrozumieniu przez potencjalnych uczestników istoty poddawanej konsultacjom zmiany w prawie. Ograniczają się do wyjaśnień zawartych w uzasadnieniach do aktów prawnych, które w przypadku MKiDN są jednak sformułowane dość przystępnym i zrozumiałym językiem.

W żadnym z analizowanych przez nas przypadków resort kultury nie formułował pytań pomocniczych, które mogłyby wskazywać najbardziej kluczowe wątki, w których opinia interesariuszy byłaby szczególnie cenna.

Żaden z trzech analizowanych projektów nie był konsultowany dłużej niż 21 dni. Uwagi do projektu Rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w publicznych szkołach i placówkach artystycznych miały być przekazywane „w możliwie pilnym terminie”, bez określenia konkretnej daty, nie został także podany powód, dla którego resort zdecydował się na użycie takiego trybu.

### Powszechność

Najszerzej konsultowanym spośród analizowanych regulacji było Rozporządzenie w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów.

Obok organizacji pozarządowych oraz grup społecznych dokument został przekazany do konsultacji samorządom oraz ich organizacjom. Według informacji przekazanych przez resort, kształt ww. projektu został opracowany w trakcie roboczych spotkań konsultacyjnych z biurami wyborczymi, archiwami państwowymi i Radą Archiwalną, a ich gospodarzem był Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych.

Z rozmowy przeprowadzonej z przedstawicielem resortu wynika, że dyskutowanie na etapie tworzenia projektów aktów prawnych o ich przyszłym kształcie z zainteresowanymi środowiskami jest dość częstą praktyką, co wyróżnia MKiDN na tle innych ministerstw. Brakuje jednak publicznej informacji o tych działaniach, na które zapraszane są zwykle podmioty wybrane przez sam resort, bez otwartego zaproszenia do udziału.

Wiodącą metodą prowadzenia szerszych konsultacji publicznych jest przesyłanie listownych zaproszeń do pisemnego wyrażania opinii. Nie jest praktykowane korzystanie z platform do konsultacji on-line.

Wszystkie trzy analizowane przypadki opublikowanych na RPL projektów rozporządzeń miały postać nieedytowalnych i nieprzeszukiwalnych plików.

### **Przejrzystość**

MKDiN jest jednym z czterech ministerstw posiadających odrębną zakładkę poświęconą konsultacjom publicznym na swojej stronie internetowej. Nie jest ona jednak dostępna z poziomu strony głównej, lecz z działu „Legislacja” w zakładce „Ministerstwo” (zakładka „Wykaz projektów poddawanych konsultacjom publicznym”). Dodatkowo konsultacje publiczne dotyczące prawa autorskiego są „podpięte” na poświęconej temu zagadnieniu stronie [www.prawoautorskie.gov.pl](http://www.prawoautorskie.gov.pl), na której są wyraźnie eksponowane.

Na stronach RPL w miejscu, gdzie powinny być publikowane odpowiedzi na zgłoszone uwagi, takie informacje umieszczono tylko w jednym z trzech analizowanych przez nas przypadków konsultacji. W kolejnym, odniesienie do przekazanych opinii było częścią ostatecznej wersji OSR, jednak usytuowanie dokumentu na stronie nie wskazuje wprost, że tego typu treści można w nim znaleźć.

### **Responsywność**

Sposób publikacji odpowiedzi na uwagi z konsultacji utrudnia oszacowanie czasu, w jakim podmioty uczestniczące w konsultacjach otrzymały informację zwrotną. W przypadku badanych procesów tylko w jednym przypadku odpowiedzi na uwagi miały charakter indywidualny, zostały przesłane poszczególnym uczestnikom konsultacji, w drugim odpowiedzi trzeba było szukać w końcowej wersji OSR, prezentującej komentarze zbiorczo, natomiast w trzecim odpowiedzi w ogóle nie zostały opublikowane.

### **Koordinacja**

Prowadzenie procesów konsultacyjnych w Ministerstwie Kultury leży w gestii departamentów merytorycznych, odpowiedzialnych za poszczególne zmiany w prawie. Nad terminowością konsultacji czuwa Departament Legislacyjny, który pełni również rolę doradczą wobec departamentów merytorycznych w zakresie konsultacji, jak i decyzji, czy daną uwagę należy przyjąć czy odrzucić.

Z przeglądu trzech konsultacji projektów rozporządzeń MKiDN wynika, że rzadko wprost publikowane są informacje o osobach bezpośrednio odpowiedzialnych za proces konsultacji. W przypadku jednego analizowanego rozporządzenia można jedynie wnioskować, kto prowadzi sprawę – poprzez podany w zaproszeniu do udziału w konsultacjach imienny adres poczty elektronicznej.

## 3.7. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Zarządzenie nr 4/2014 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 lutego 2014 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych oraz dokonywania oceny funkcjonowania ustawy w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

Krajowa Komisja Etyczna do Spraw Doświadczeń na Zwierzętach

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	23
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departamenty merytoryczne
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Tak ( <a href="https://www.nauka.gov.pl/konsultacje/">https://www.nauka.gov.pl/konsultacje/</a> )
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Nie
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych
2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw
3. Projekt rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów i pożyczek studenckich

### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

Liczba analizowanych aktów prawnych:	3
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	1
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	0
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	3
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	1

---

**Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:**

- środowiska akademickie **3**
- organizacje pozarządowe **3**
- środowiska biznesowe **2**
- konsumenci **0**
- grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie **3**
- jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe **0**

**Długość okresu konsultacji:**

- poniżej 7 dni **0**
- od 7 do 21 dni **2**
- powyżej 21 dni **1**

Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu: **0**

Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi: **2**

---

**METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI**

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Konferencje uzgodnieniowe

**WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW**

---

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Liczba adresatów listu z rozdzielnika:</b>	41	31	39
<b>Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:</b>	23	27	10
<b>Liczba nadesłanych uwag:</b>	360	159	28
<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	bd	32	bd
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	67	63	nd

---

**KOMENTARZ**

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego było jedynym resortem, które w czasie realizacji badania nie odpowiedziało na prośbę o uzupełnienie kwestionariuszy dotyczących oceny procesów konsultacji wybranych projektów aktów prawnych. Nie umożliwiło także przeprowadzenia wywiadu ze swoim przedstawicielem na temat praktyki prowadzenia konsultacji w resorcie.

**Dobra wiara**

Ze zgromadzonych innymi metodami danych wynika, że ministerstwo stara się przestrzegać standardowych terminów zgłaszania uwag w konsultacjach, tj. od 14 do 21 dni. W przypadku

kluczowego projektu, jakim był Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, okres ten wynosił 30 dni.

W praktyce MNiSW powtarzają się przypadki nieuzasadnionego stosowania w zaproszeniach do konsultacji podmiotów społecznych formuły informującej, iż niezgłoszenie uwag zostanie uznane za akceptację projektu. Taka sytuacja miała miejsce w ramach jednego z trzech analizowanych przez nas przypadków konsultacji. Badacze natrafili także na pisma wykorzystujące ten zapis, przeglądając dokumentację późniejszych procesów konsultacyjnych (jeszcze z początku 2015 r.).

Unikatowe na tle innych resortów jest natomiast opatrywanie przez MNiSW konsultowanych projektów rzetelnie przygotowanymi i pisanymi w dość zrozumiały sposób uzasadnieniami proponowanych zmian w prawie.

### **Powszechność**

Poszczególne departamenty MNiSW posiadają własne listy interesariuszy, do których kierują projekty aktów prawnych. W analizowanych przypadkach listy podmiotów zapraszanych do konsultacji liczyły po kilkadziesiąt podmiotów i można je uznać za dość zróżnicowane, choć na pewno niepełne. Obejmowały one podmioty reprezentujące interesy różnych grup i organizacji związanych ze środowiskiem naukowym i szkolnictwem wyższym (wszelkie podmioty instytucjonalne wymagane prawem, np. Konfederacja Rektorów czy związki zawodowe, grantodawcy, organizacje reprezentujące naukowców, studentów i doktorantów, biznes, a także Obywatele Nauki). Jednak np. w przypadku Projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach finansowania nauki oraz niektórych innych ustaw na liście wyraźnie zabrakło podmiotów działających lub powołanych we współpracy z uczelniami w celu komercjalizacji technologii i wyników naukowych, mimo że jest to jeden z obszarów ustawy.

### **Przejrzystość**

MNiSW dba o upublicznianie nadsyłanych uwag na łamach RCL, ale złamaniem zasady przejrzystości jest niewątpliwie praktyka nieupubliczniania odpowiedzi na wszystkie spośród owych uwag. W przypadku jednego projektu w ogóle zabrakło takich odpowiedzi, w przypadku drugiego opublikowano jedynie odpowiedź na uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich, mimo iż w konsultacjach wypowiedziało się ponad 20 podmiotów.

W okresie pomiędzy przedstawieniem roboczej i finalnej wersji niniejszego raportu na stronie internetowej resortu pojawiła się zakładka „Informacje o konsultacjach” (<https://www.nauka.gov.pl/konsultacje/>), gdzie można znaleźć komunikaty o możliwościach przedstawienia stanowiska w różnych sprawach, którymi zajmuje się resort (nie tylko w ramach konsultacji publicznych, ale też np. otwartych spotkań ze środowiskiem akademickim) oraz odniesienie do Kodeksu Konsultacji i 7 zasad konsultacji.

### **Responsywność**

MNiSW nie przestrzega zasady responsywności. Na trzy analizowane przypadki, tylko w jednym udzielono odpowiedzi na wszystkie zgłoszone uwagi (nr 2). W kolejnym resort wystosował odpowiedzi tylko na część uwag zgłoszonych przez jeden podmiot (z grona 23), w tym tylko niektóre odrzucone uwagi opatrując uzasadnieniem takiej decyzji (nr 1).

## Koordinacja

Prowadzeniem konsultacji publicznych w ministerstwie zajmują się odpowiednie jednostki organizacyjne, w zakresie kompetencji których leżą sprawy objęte procedowanym projektem. W zarządzeniu Dyrektora Generalnego zapisano m.in. obowiązek sporządzenia raportu z konsultacji i zestawienia w nim uwag z konsultacji wraz z proponowanym stanowiskiem ministerstwa w tej sprawie. Nie ma w nim jednak zapisów mówiących o konieczności odpowiedzi czy minimalnym czasie prowadzenia konsultacji.

Co ciekawe, jak mieliśmy okazję przekonać się z rozmów z przedstawicielami resortu już poza procesem badawczym, nie wszyscy jego pracownicy wiedzieli o istnieniu wspomnianego zarządzenia – powoływano się raczej na „nieformalne wytyczne” obowiązujące w resorcie w tej kwestii.

## 3.8. Ministerstwo Obrony Narodowej

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Brak

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

Brak

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	74
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departament prawny
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Nie
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Nie
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw
2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw
3. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia obowiązkowych ćwiczeń wojskowych

### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

Liczba analizowanych aktów prawnych:	3
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	nd
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	0
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	3
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	1
Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:	

▪ środowiska akademickie	1
▪ organizacje pozarządowe	1
▪ środowiska biznesowe	1
▪ konsumenci	0
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	3
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	0
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	0
▪ powyżej 21 dni	3
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	0
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	3

## METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI

Wysyłka pism z rozdzielnika

## WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW

Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:	1	2	3
Liczba adresatów listu z rozdzielnika:	8	6	7
Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:	1	bd	1
Liczba nadesłanych uwag:	0	bd	0
Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:	0	bd	0
Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:	nd	nd	nd

## KOMENTARZ

Choć Ministerstwo Obrony Narodowej wykazuje się sporą aktywnością legislacyjną (74 akty prawne w 2013 r.), tworzone w nim prawo ma nieco odmienny status niż w pozostałych ministerstwach. MON tworzy głównie regulacje dotyczące funkcjonowania samego Wojska Polskiego. Przyjętą metodą konsultacji różnych decyzji (w tym propozycji legislacji) i pośredniczenia między dowództwem a żołnierzami w kwestiach dotyczących bezpośrednio żołnierzy jest Konwent Dziekanów, z którym ministerstwo jest w stałym kontakcie.

## Dobra wiara

Ministerstwo Obrony Narodowej we wszystkich analizowanych przypadkach wywiązało się rzetelnie z obowiązku przygotowania jasnego uzasadnienia do projektu zmian w prawie. Co warto podkreślić,



mimo niewielkiego zainteresowania konsultacjami prowadzonymi przez MON, jest to jedno z trzech ministerstw, które we wszystkich analizowanych przypadkach umożliwiło przedstawianie uwag w terminie powyżej 21 dni.

### **Powszechność**

Ze względu na specyfikę aktów prawnych procedowanych przez MON, które nie mają wielu cywilnych adresatów, zastosowanie zasady powszechności konsultacji ma w przypadku tego resortu ograniczony charakter i skutkuje m.in. niewielką liczbą uczestników procesów konsultacyjnych. Listy interesariuszy we wszystkich analizowanych przypadkach uwzględniały tylko kilka podmiotów, jednak zakres oddziaływania planowanych zmian w prawie niejako uzasadniał takie postępowanie. We wszystkich przypadkach, na liście podmiotów zapraszanych do udziału w konsultacjach uwzględniany był Konwent Dziekanów, czyli instytucja reprezentująca żołnierzy, a także związki zawodowe pracowników Wojska Polskiego. Dodatkowo uwzględniano też podmioty cywilne – w jednym przypadku była to Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w drugim – KPP Lewiatan, Business Centre Club, Organizacja Pracodawców RP i Związek Rzemiosła Polskiego.

Tylko jeden z analizowanych projektów aktów prawnych został opublikowany w formie przeszukiwalnej.

### **Przejrzystość**

Przejrzystość procesów konsultacyjnych w MON pozostawia wiele do życzenia. Jakiegokolwiek dane o uwagach zgłoszonych w trakcie procesu konsultacji można uzyskać jedynie z OSR. Listy zapraszanych do konsultacji podmiotów czy zestawienia zgłoszonych uwag nie zostały opublikowane, nie wiadomo też dokładnie, ile uwag zostało nadesłanych oraz ile uwzględnionych.

### **Responsywność**

Żaden z podmiotów, które brały udział w konsultacjach nie otrzymał zindywidualizowanej informacji zwrotnej i odpowiedzi na zgłoszone uwagi. Praktyką MON jest jedynie publikowanie ogólnego podsumowania efektów konsultacji w ramach OSR. Owe podsumowania są opisane w skrótovej postaci, bez szczegółowych tabel otrzymanych uwag wraz z odniesieniem się do nich.

### **Koordinacja**

Wszystkie etapy procesów legislacyjnych, w tym także konsultacje publiczne, są w MON prowadzone w Departamencie Prawnym. W tej sytuacji dyrektor Departamentu Prawnego jest w efekcie odpowiedzialny za prowadzenie wszystkich procesów konsultacji publicznych w Ministerstwie.

## 3.9. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Zarządzenie nr 2 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie zasad prowadzenia konsultacji publicznych dokumentów opracowywanych w MPiPS, a w nim:

- Odwołanie do 7 zasad konsultacji
- Wytyczne dot. tworzenia list interesariuszy
- Wytyczne dot. minimalnego czasu zbierania opinii
- Wytyczne dot. formułowania informacji zwrotnej

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

- Rada Działalności Pożytku Publicznego
- Rada Pomocy Społecznej
- Rada Rynku Pracy
- Rada ds. Polityki Senioralnej
- Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych
- Komitet Sterująco-Monitorujący PO FIO na lata 2014–2020

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	49
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departamenty merytoryczne
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Nie
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Tak (mamzdanie.org.pl)
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw
2. Projekt rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego
3. Projekt rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców

## DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

---

<b>Liczba analizowanych aktów prawnych:</b>	<b>3</b>
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	1
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	2
Akty prawne poddane konsultacjom on-line:	1
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	3
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	2
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	0
▪ organizacje pozarządowe	3
▪ środowiska biznesowe	2
▪ konsumenci	0
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	3
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	2
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	0
▪ powyżej 21 dni	3
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	1
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	2

---

## METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Konsultacje on-line
- Bezpośrednie spotkania z podmiotami społecznymi

## WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW

---

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Liczba adresatów listu z rozdzielnika:</b>	11	40	62
<b>Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:</b>	11	15	19
<b>Liczba nadesłanych uwag:</b>	83	46	13
<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	14	7	7
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	ok. 17	ok. 24	ok. 30

---

## KOMENTARZ

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie wyraziło zgody na wywiad w ramach badania, uzasadniając to tym, że w ministerstwie nie ma jednej osoby odpowiedzialnej za wszystkie konsultacje, a kierownictwu resortu obowiązki służbowe nie pozwolą na spotkanie z nami. Przedstawione w tym rozdziale uwagi powstały więc w oparciu o analizę dostępnej dokumentacji. MPiPS przyjęło wewnętrzne regulacje dotyczące prowadzenia konsultacji, które wprost odwołują się do 7 zasad konsultacji. Są one co prawda tylko wymienione, bez opisywania, na czym polegają, ale poszczególne zapisy przenoszą niektóre konkretne rekomendacje z 7 zasad. Sam ten fakt jest oczywiście pozytywny, choć już niestety praktyka – przynajmniej w przypadku analizowanych przez nas projektów – czasami od nich odbiega.

### Dobra wiara

W przypadku jednego z projektów (Projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców) na konsultacje publiczne przeznaczono tylko 8 dni (mimo iż przyjęte w ministerstwie zarządzenie wyznacza minimalny czas na konsultacje publiczne: jest to 21 dni). Biorąc pod uwagę charakter projektu, a także to, że konsultacje wypadły w szczycie sezonu urlopowego (pierwszy tydzień sierpnia), określić trzeba ten termin jako zdecydowanie niewystarczający.

W pozostałych analizowanych przypadkach nie wskazano wprost terminu zgłaszania uwag, ograniczając się do prośby o nadsyłanie uwag „w terminie wcześniejszym niż ustawowy”. Nie wzięto przy tym pod uwagę ani tego, że interesariusze niekoniecznie wiedzą, jaki jest ustawowy termin, ani że sam projekt z uzasadnieniem liczył 100 stron niełatwego tekstu, który, by dobrze zrozumieć istotę proponowanych zmian, trzeba było czytać razem ze zmienianą projektem ustawą.

### Powszechność

MPiPS jest jednym z nielicznych ministerstw aktywnie korzystających z innych niż Biuletyn Informacji Publicznej kanałów komunikacji, także w celu prowadzenia konsultacji publicznych.

Siedem razy (do momentu prowadzenia badania) skorzystało z serwisu [mamzdanie.org.pl](http://mamzdanie.org.pl). Jest obecne w mediach społecznościowych, gdzie również stara się w przystępny sposób prezentować tworzone przez siebie akty prawne. Konsultacje w serwisie [mamzdanie.org.pl](http://mamzdanie.org.pl) są jednak niepełne, ponieważ ministerstwo, mimo zgłoszonych uwag, w żaden sposób się do nich nie odnosi. Taka sytuacja miała miejsce np. w przypadku Projektu ustawy o pomocy społecznej czy Rozporządzenia w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. W obu przypadkach do tej pory nie odniesiono się na zgłoszone w konsultacjach w serwisie uwagi, mimo upływu ponad 400 dni.

Trzeba też zwrócić uwagę, że nie wszystkie projekty aktów prawnych są poddawane konsultacjom w tym serwisie, a tylko te bezpośrednio lub pośrednio odnoszące się do działalności organizacji pozarządowych.

Niektóre projekty aktów prawnych nie tylko nie były zamieszczane w innych miejscach niż BIP, ale nawet nie informowano o rozpoczęciu konsultacji w dziale „Aktualności” na stronie głównej ministerstwa. Tak właśnie działo się np. w przypadku Projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, i to pomimo, że grono interesariuszy tego projektu było bardzo szerokie, a wysoki urzędnik ministerstwa (Podsekretarz Stanu

Jacek Męcina) osobiście prezentował projekt na spotkaniach z niektórymi grupami interesariuszy w terenie.

Biorąc pod uwagę fakt, że MPiPS posiada własny departament odpowiedzialny m.in. za współpracę z organizacjami pozarządowymi, może zaskakiwać stosunkowo niewielka liczba podmiotów, do których wysłano dwa z analizowanych projektów (nr 1 i 3). Z uzasadnienia do pierwszego projektu wynika, że może on mieć duże znaczenie nie tylko dla publicznych instytucji rynku pracy (urzędy pracy), ale także dla organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą cudzoziemcom. Tymczasem w konsultacjach publicznych wysłano projekt do stosunkowo nielicznej grupy (19 podmiotów, w tym izby gospodarcze), nieobejmującej np. pozarządowych instytucji rynku pracy, najważniejszych federacji organizacji pozarządowych, a nawet kluczowych organizacji charytatywnych. Nie został on też przeznaczony do konsultacji on-line.

Podobnie ważnym dokumentem jest drugi analizowany projekt, skierowany do zaledwie 11 partnerów społecznych (w tym tylko jednej organizacji pozarządowej – Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych). Taka praktyka odbiega wyraźnie od wewnętrznego dokumentu ministerstwa regulującego zasady prowadzenia konsultacji, gdzie znalazł się zapis o tworzeniu na poziomie resortu list interesariuszy. W paragrafie 5 zapisano bowiem, iż „[w] Ministerstwie tworzy się listy podmiotów właściwych do konsultowania projektów dokumentów, stanowiące zbiory reprezentatywne dla danego obszaru kompetencji Ministra”. Zgodnie z zapisami zarządzenia, listy te (łącznie 10, podzielone według obszarów) mają być otwarte i jawne, oraz opublikowane na stronie BIP ministerstwa. Na podstawie analizy wybranych do badania projektów trzeba jednak stwierdzić, że zapis ten nie funkcjonuje zgodnie z oczekiwaniami, a na stronie BIP nie ma wciąż wspomnianego w zarządzeniu wykazu, choć od wejścia w życie upłynął już rok.

Jeden z trzech analizowanych projektów (nr 3) został umieszczony na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego w formie pliku nie tylko nieprzeszukiwalnego, ale prawie nieczytelnego: jakość skanu utrudniała swobodne czytanie nawet osobie o dobrym wzroku, dla osoby niedowidzącej dokument jest praktycznie nieczytelny. Jeden z podmiotów uczestniczących w tych konsultacjach razem z uwagami do projektu przekazał zresztą do ministerstwa uwagę, iż „techniczna jakość publikowanego projektu jest nieakceptowana w XXI wieku”.

### **Przejrzystość**

W przypadku analizowanych projektów, zasada przejrzystości była zachowana – opublikowano pisma z uwagami, a także odpowiedzi.

Ministerstwo korzysta także – choć nie w przypadku każdego projektu – z serwisu [mamzdanie.org.pl](http://mamzdanie.org.pl), co dodatkowo zwiększa zasięg informacji o przygotowywanych projektach i umożliwia zainteresowanym nie tylko wypowiedzanie się w uproszczonej formie, ale także śledzenie na bieżąco innych zgłaszanych w serwisie uwag.

### **Responsywność**

W przypadku jednego z analizowanych projektów (nr 2), mimo że spośród 46 zgłoszonych uwag uwzględniono tylko 7, nie do wszystkich się potem odniesiono i nie podano uzasadnień dla odrzucenia. Nie wystosowano też zindywidualizowanego komunikatu do wszystkich biorących udział w konsultacjach. Negatywnie należy również ocenić fakt, że np. w przypadku Projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę

cudzoziemców, do zgłaszających swoje uwagi związków zawodowych i organizacji pracodawców ministerstwo odniosło się w zindywidualizowanej korespondencji, natomiast uwagi partnerów publicznych i pozarządowych zostały opublikowane jedynie w zbiorczym zestawieniu.

### **Koordinacja**

Konsultacje publiczne w ministerstwie prowadzone są każdorazowo przez komórkę merytorycznie odpowiedzialną za projekt. Dane osoby odpowiedzialnej za dany projekt są upubliczniane. Zgodnie z informacją przekazaną przez ministerstwo, nad procesem konsultacji publicznych ogólny nadzór merytoryczny sprawuje Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego.

### **Przewidywalność**

Istnienie zarządzenia regulującego prowadzenie konsultacji publicznych niewątpliwie sprzyja przewidywalności procesu – określa nie tylko zasady prowadzenia samych konsultacji, ale także to, kiedy i jak proces powinien być zakończony. Zgodnie z zarządzeniem, komórka odpowiedzialna za projekt musi w ciągu 30 dni od zakończenia konsultacji opracować raport, który powinien następnie zostać opublikowany w miejscach, w których prowadzono konsultacje. W przypadku analizowanych przez nas projektów (procedowanych przed przyjęciem ww. dokumentu) rolę takiego podsumowania spełniało tylko opublikowanie na stronach RCL korespondencji między interesariuszami a ministerstwem.

### **Poszanowanie interesu ogólnego**

W analizowanych przez nas konsultacjach aktów prawnych ministerstwo częściowo przestrzegało ważnej rekomendacji dotyczącej poszanowania interesu ogólnego: „Ktoś, kto zgłosił pogląd nieuwzględniony w ostatecznym stanowisku organizatora konsultacji, ma prawo dowiedzieć się, jakie stały za tym przesłanki”. O ile w przypadku Projektu w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego, zabrakło uzasadnień dla odrzucenia części uwag, o tyle za modelowy przykład realizacji tej zasady można uznać komunikację z podmiotami zgłaszającymi uwagi do Projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Każdy uczestnik tych konsultacji otrzymał zindywidualizowaną odpowiedź na zgłoszone przez siebie uwagi, a projektodawca obszernie i przystępnie wyjaśniał przyczyny ich nieuwzględnienia.

## 3.10. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Brak

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

- Grupa robocza ds. Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich
- Rada Gospodarki Żywnościowej

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	160
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departamenty merytoryczne
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Nie
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Nie
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt
2. Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie jednostek odpowiedzialnych za genetyczne zasoby roślin<sup>22</sup>
3. Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o rolnictwie ekologicznym

### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

Liczba analizowanych aktów prawnych:	2
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	2
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	0

<sup>22</sup> W trakcie konsultacji Projektu rozporządzenia w sprawie jednostek odpowiedzialnych za genetyczne zasoby roślin, przez podmioty społeczne nie zostały zgłoszone żadne uwagi, co jest sytuacją dosyć rzadką i nie pozwala analizować działań resortu na etapach późniejszych niż wystosowanie zaproszenia do udziału w konsultacjach.

Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	<b>2</b>
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	<b>1</b>
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	<b>0</b>
▪ organizacje pozarządowe	<b>1</b>
▪ środowiska biznesowe	<b>2</b>
▪ konsumenci	<b>0</b>
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	<b>2</b>
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	<b>0</b>
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	<b>0</b>
▪ od 7 do 21 dni	<b>2</b>
▪ powyżej 21 dni	<b>0</b>
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	<b>0</b>
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	<b>1</b>

## **METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI**

Wysyłka pism z rozdzielnika

## **WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW**

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Liczba adresatów listu z rozdzielnika:</b>	56	36	24
<b>Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:</b>	45	5	14
<b>Liczba nadesłanych uwag:</b>	45	0	6
<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	nd <sup>23</sup>	nd	0
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	35	nd	nd

<sup>23</sup> Wedle deklaracji Ministerstwa, wszystkie zgłoszone uwagi dotyczyły wyrażenia poparcia dla projektu lub wniosku o jego odrzucenie w całości, nie było wśród nich natomiast uwag merytorycznych dotyczących zmian w zapisach projektu, które resort mógłby wziąć pod uwagę w dalszych pracach nad projektem.



## KOMENTARZ

W przypadku Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi mamy do czynienia z sytuacją, w której bardzo specyficzny (co podkreślają przedstawiciele MRiRW) zakres przedmiotowy opracowywanych aktów prawnych przez resort przekłada się na dość skonsolidowane środowiska interesariuszy specjalizujących się w poszczególnych tematach. W wielu przypadkach występują oni z wyraźnie skonfliktowanych ze sobą pozycji (np. producenci mięsa vs. obrońcy zwierząt; przedstawiciele przemysłu rolniczego vs. przeciwnicy żywności modyfikowanej genetycznie itd.). Taka sytuacja powinna potencjalnie szczególnie zwiększać rangę procesów konsultacji publicznych, zwłaszcza jeśli chodzi o dążenie przez resort do wypracowywania rozwiązań mających na względzie poszanowanie interesu publicznego. Jednak, podobnie jak w przypadku większości resortów, przebieg procesów konsultacyjnych prowadzonych przez MRiRW rzadko stwarza na to przestrzeń.

### Dobra wiara

W obu analizowanych przypadkach zachowano standardowy czas, w jakim można było zgłaszać odpowiedzi, tj. od 14 do 21 dni.

### Powszechność

Listy dotyczące konsultacji analizowanych projektów adresowane były głównie do organizacji rolniczych, biznesowych i związków zawodowych oraz izb rolniczych i związków pracodawców. Kontrowersyjny projekt zmian w Ustawie o ochronie zwierząt (związany z tzw. kwestią uboju rytualnego) trafił również do związków wyznaniowych, których miały dotknąć proponowane zmiany w prawie, a także do organizacji skupiających obrońców praw zwierząt. Podkreślenia wymaga jednak brak aktywnego uwzględnienia w tych konsultacjach środowisk akademickich czy konsumenckich.

Jeden z projektów został opublikowany w formacie przeszukiwalnym, drugi jedynie w formie skanu.

### Przejrzystość

MRiRW nie korzysta z żadnych portali konsultacyjnych, a także nie posiada oddzielnej podstrony poświęconej konsultacjom. W analizowanych przypadkach wszystkie nadesłane uwagi zostały udostępnione na stronie [legislacja.gov.pl](http://legislacja.gov.pl).

### Responsywność

Żaden z podmiotów zaangażowanych w proces nie otrzymał zindywidualizowanej odpowiedzi na zgłoszone uwagi. Zbiorcze podsumowanie ukazało się (według deklaracji MRiRW) 35 dni po zakończeniu procesu konsultacji projektu zmian w Ustawie o ochronie zwierząt. Do momentu zakończenia badania na stronie RPL nie zamieszczono jednak żadnych materiałów świadczących o odniesieniu się ministerstwa do zgłoszonych uwag.

### Koordinacja

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podobnie jak w większości innych resortów, odpowiedzialność za procesy konsultacji publicznych jest rozproszona między poszczególne departamenty. Przedstawiciele ministerstwa uzasadniają to tym, że w przypadku takiego obszaru jak rolnictwo ma miejsce daleko posunięta specjalizacja w różnych obszarach tematycznych poszczególnych departamentów i ich mniejszych komórek. Departament Legislacyjny resortu odpowiedzialny jest wyłącznie za poprawność formalną OSR, a więc również za fakt przeprowadzenia konsultacji, bez wnikania w ich jakość.

W żadnym z analizowanych przypadków w liście zapraszającym do konsultacji nie zostało podane imię i nazwisko osoby odpowiadającej za konsultacje.

### **Poszanowanie interesu ogólnego**

W tym przypadku MRiRW analizować mogliśmy tylko jeden proces konsultacji, w trakcie których zgłoszono uwagi do projektu, dodatkowo był on bardzo trudny ze względu na materię budzącą społeczne spory (kwestia uboju rytualnego). Tym bardziej wydaje się, że uchybieniem wobec zasady poszanowania interesu ogólnego było przeprowadzenie konsultacji w stosunkowo krótkim terminie (poniżej 21 dni), przez co stanowiły one *de facto* jedynie okazję do przedstawienia swoich stanowisk przez dwie strony sporu.

Podsumowanie konsultacji zawiera bardzo ogólne, zbiorcze przedstawienie odmiennych stanowisk podmiotów popierających i sprzeciwiających się projektowanej zmianie (organizacje, których celem jest obrona zwierząt, *versus* podmioty zajmujące się produkcją i przetwórstwem mięsa, hodowlą zwierząt oraz ich ubojem), a OSR wyraźnie premiuje optykę podmiotów zainteresowanych możliwościami prowadzenia uboju rytualnego ze względów realizacji interesu gospodarczego.

## 3.11. Ministerstwo Skarbu Państwa

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

W okresie obejmującym procedowanie analizowanych projektów obowiązywało Zarządzenie nr 16 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie opracowywania, opiniowania i uzgadniania w Ministerstwie Skarbu Państwa projektów dokumentów rządowych oraz wewnętrznych aktów prawnych.

Od 1 stycznia 2014 r. obowiązuje nowe **Zarządzenie nr 2 Ministra Skarbu Państwa z dnia 24 stycznia 2014 r. w sprawie opracowywania, opiniowania i uzgadniania w Ministerstwie Skarbu Państwa projektów dokumentów rządowych oraz wewnętrznych aktów prawnych**. W projekcie używa się już terminu „konsultacje publiczne”, ale bez odniesień do 7 zasad konsultacji.

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

Brak

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	2
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departamenty merytoryczne
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Nie
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Nie
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt ustawy o uchyleniu ustawy o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT”
2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji

### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

Liczba analizowanych aktów prawnych:	2
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	nd
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	2
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	1

Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	2
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	0
▪ organizacje pozarządowe	0
▪ środowiska biznesowe	2
▪ konsumenci	0
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	2
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	2
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	1
▪ powyżej 21 dni	1
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	1
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	2

## METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI

Wysyłka pism z rozdzielnika

## WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW

Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:	1	2
Liczba adresatów listu z rozdzielnika:	9	10
Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:	1	1
Liczba nadesłanych uwag:	1	1
Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:	0	0
Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:	11	bd

## KOMENTARZ

Z uwagi na niewielką liczbę opracowanych w ministerstwie aktów prawnych, w ramach badania przeanalizowaliśmy wszystkie projekty – a były tylko dwa – które swoją rządową ścieżką legislacyjną zakończyły w 2013 r.

### Dobra wiara

Projektodawca wyznaczył na konsultacje publiczne wystarczająco dużo czasu, aby ewentualni interesariusze zapoznali się z projektem i przygotowali stanowisko, ale nie zadbał o to, by wszyscy się

o konsultacjach dowiedzieli. Nie podjęto bowiem próby zaangażowania w konsultacje poprzez bezpośrednie zaproszenie nawet niektórych z grup, które w samych projektach zostały wymienione jako te, na które będą one oddziaływać.

### **Powszechność**

W przypadku obu projektów konsultacje miały formę opublikowania dokumentu w BIP-ie ministerstwa i rozesłaniu go do kilku podmiotów i tak już zresztą mających możliwość wypowiedzenia się w charakterze partnerów społecznych (związki zawodowe i organizacje pracodawców). W obydwu przypadkach projekty skierowano do bardzo wąskich grup, nie tylko pomijając całe grupy potencjalnych interesariuszy, ale nawet w ramach tych grup, do których zaproszenie skierowano (związki zawodowe i organizacje pracodawców), nie wyczerpano listy możliwych zainteresowanych.

Przedstawiciele ministerstwa deklarowali pozytywne nastawienie resortu do konsultacji publicznych, przy zastrzeżeniu, że w przypadku kontrowersyjnych projektów zbyt szerokie konsultacje mogą utrudnić konsensus. Z uwagi na specyfikę ministerstwa, głównym interesariuszem udzielającym się w konsultacjach są związki zawodowe z państwowych przedsiębiorstw, a lista interesariuszy opracowywana dla każdego projektu jest wypadkową doświadczeń pilotującego projekt departamentu merytorycznego i nadzorującego konsultacje Departamentu Prawnego. Z uwagi na czas, konsultacje publiczne często są prowadzone równoległe z uzgodnieniami międzyresortowymi, ale jeśli w wyniku uzgodnień projekt zostanie w istotny sposób zmieniony, może być skierowany ponownie do konsultacji publicznych.

W przypadku Projektu Ustawy o uchyleniu ustawy o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „LOT” na liście podmiotów zaproszonych do konsultacji zabrakło nie tylko organizacji pozarządowych, ale nawet lista organizacji pracodawców czy związków zawodowych była niepełna (łącznie 7). Jako że projekt dotyczył kontroli państwa nad narodowym przewoźnikiem poprzez jego całkowitą prywatyzację, za „naturalnych” interesariuszy projektu należałoby uznać również chociażby ewentualnych nabywców przeznaczonych do zbycia akcji oraz obecnych współwłaścicieli.

Z kolei w przypadku Projektu Ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji podmioty zaproszone do konsultacji ograniczały się do tych, które w nich uczestniczą w ramach dialogu społecznego. Nie zaproszono do konsultacji najważniejszych interesariuszy ustawy – spółek i samorządów, których ona dotyczy. Tymczasem celem ustawy było rozszerzenie możliwości dokonywania bezpłatnego przekazywania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa spółek na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub związków jednostek samorządu terytorialnego.

### **Przejrzystość**

W obu procesach konsultacji na uwagę zasługuje ich wąski zakres. Nie wykazano inicjatywy w nagłaśnianiu konsultacji projektów, choćby poprzez zamieszczanie takiej informacji w eksponowanym miejscu na stronie internetowej. Nie zadbano również o uwzględnienie w konsultacjach wszystkich oczywistych interesariuszy, których w uzasadnieniu projektu wymienił sam projektodawca.

### **Responsywność**

W przypadku obu projektów, jedynym podmiotem zgłaszającym uwagi w konsultacjach publicznych (a właściwie – społecznych, z uwagi na brak w nich podmiotów innych niż partnerzy społeczni) było Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i obie zgłoszone uwagi wykraczały poza zakres

konsultacji. W obu przypadkach ministerstwo odniosło się do tych uwag, raz bezpośrednio w piśmie do zgłaszającego, a raz w uzasadnieniu do ostatecznej wersji projektu.

### **Koordinacja**

Za prowadzenie konsultacji publicznych odpowiedzialne były komórki merytoryczne. W obydwu analizowanych przypadkach wskazano z nazwiska osobę koordynującą proces.

### **Przewidywalność**

Nie istnieje żaden dokument regulujący prowadzenie konsultacji, a z uwagi na ich bardzo wąski w praktyce zakres, trudno ocenić przewidywalność procesów na tak małej próbie.

### **Poszanowanie interesu ogólnego**

Ocenie poddano dwa procesy, do których zgłoszono po jednej uwadze, na dodatek bezprzedmiotowej. Trudno więc odnieść się do poszanowania interesu ogólnego. Można jedynie pośrednio rozważyć, czy wąska grupa zaproszonych do konsultacji podmiotów została dobrana celowo, aby te konsultacje jak najbardziej ograniczyć i aby projekt „przeszedł” w wersji takiej, jaką zaplanował projektodawca.

## 3.12. Ministerstwo Sportu i Turystyki

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Rozdział 3 w zarządzeniu Dyrektora Generalnego MSiT nr 1 dot. prowadzenia procesów legislacyjnych z dnia 29.01.2014, a w nim:

- Odwołanie do 7 zasad konsultacji
- Wytyczne dot. minimalnego czasu zbierania opinii
- Wytyczne dot. formułowania informacji zwrotnej

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

Rada Sportu Osób Niepełnosprawnych

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	6
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departamenty merytoryczne
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Nie
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Nie
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Nie

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki w sprawie dofinansowania zadań związanych z przygotowaniem w 2013 r. kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej
2. Projekt rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki zmieniającego rozporządzenie w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie
3. Projekt rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki w sprawie uprawiania turystyki wodnej

### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

Liczba analizowanych aktów prawnych:	3
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	0
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	1

Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	<b>3</b>
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	<b>2</b>
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	<b>0</b>
▪ organizacje pozarządowe	<b>3</b>
▪ środowiska biznesowe	<b>2</b>
▪ konsumenci	<b>2</b>
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	<b>3</b>
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	<b>1</b>
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	<b>0</b>
▪ od 7 do 21 dni	<b>2</b>
▪ powyżej 21 dni	<b>1</b>
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	<b>3</b>
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	<b>3</b>

### **METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI**

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Konferencja uzgodnieniowa

### **WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW**

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Liczba adresatów listu z rozdzielnika:</b>	76	35	15
<b>Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:</b>	6	4	47
<b>Liczba nadesłanych uwag:</b>	9	1	389
<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	1	0	93
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	22	27	51

### **KOMENTARZ**

Ministerstwo Sportu i Turystyki z racji stosunkowo niewielkiego obszaru merytorycznego, którym się zajmuje, nie wykazuje się dużą aktywnością legislacyjną. W 2013 r. pełną ścieżkę legislacyjną przebyło w nim 6 projektów aktów prawnych, a odnośnie 4 z nich przeprowadzono konsultacje publiczne. Z rozmowy z przedstawicielem ministerstwa wynika, że resort co do zasady nie prowadzi konsultacji rozporządzeń, które „nie wnoszą merytorycznych zmian w stosunku do podobnych rozporządzeń



z wcześniejszych lat”, stąd nie wszystkie projekty przygotowywanych w nim aktów prawnych trafiają do konsultacji.

Wartym odnotowania faktem jest wyodrębnienie kwestii konsultacji publicznych w wewnętrznym zarządzeniu dotyczącym prowadzenia procesu legislacyjnego, a także zawarcie w nim zapisu nawiązującego wprost do 7 zasad konsultacji. Stawia to ministerstwo w awangardzie resortów, jeśli chodzi o wewnętrzne doprecyzowanie zasad konsultacji publicznych. Według deklaracji pracownika ministerstwa, zarządzenie to jest bezpośrednim efektem szkolenia dotyczącego 7 zasad, które odbyło się wcześniej w MSiT.

### **Dobra wiara**

Ministerstwo Sportu i Turystyki w każdym z 3 analizowanych przypadków przygotowało napisane w przejrzysty sposób uzasadnienie do planowanych zmian w prawie, które zostało rozesłane interesariuszom konsultacji.

### **Powszechność**

Istotną barierą w zakresie realizacji zasady powszechności konsultacji w przypadku MSiT jest brak możliwości wzięcia udziału w konsultacjach ogłaszanych przez MSiT przez podmioty nieuwzględnione na liście interesariuszy przygotowanej przez ministerstwo. Jediną drogą do przedstawienia swojej opinii na temat zmian w prawie jest w takim przypadku procedura przewidziana przez ustawę o działalności lobbingsowej, a więc zarejestrowanie organizacji jako lobbysty. Jest to jednak ścieżka nieadekwatna dla wielu podmiotów społecznych, niecierpiących bezpośrednich korzyści ze zmian w prawie. W sytuacji, w której ministerstwo według swojego uznania układa listę interesariuszy – jak wnioskujemy na podstawie badania – niezbyt często aktualizowaną, stanowi to istotne ograniczenie stosowania zasady powszechności.

Na plus dla ministerstwa można jednak policzyć stosowanie w konsultacjach publicznych konferencji uzgodnieniowych, zwykle zarezerwowanych dla etapu uzgodnień z innymi resortami, a rzadko wykorzystywanych w bezpośrednim dialogu z aktorami społecznymi, a także tworzenie dość długich list interesariuszy (tzw. rozdzielnik).

W 2013 r. ministerstwo nie korzystało ani razu z platform do konsultacji on-line.

### **Przejrzystość**

W dwóch z trzech analizowanych przez nas przypadkach MSiT opublikowało dokument rozporządzenia w formie przeszukiwanej w pliku PDF. Jednocześnie z informacji uzyskanych w ministerstwie udało nam się dowiedzieć, że boryka się ono z istotną barierą technologiczną uniemożliwiającą skanowanie dokumentów w formacie przeszukiwalnym, z racji nieposiadania odpowiedniego skanera. Jest to problemem w przypadku dokumentów, które muszą być umieszczane na RPL jako podpisany skan.

Co ważne, we wszystkich analizowanych przez nas przypadkach na RPL zostały opublikowane uwagi i odpowiedzi na nie.

### **Responsywność**

W tym obszarze należy pochwalić (opierając się na deklaracji ministerstwa) wystosowanie zindywidualizowanego komunikatu o efekcie konsultacji publicznych we wszystkich przeanalizowanych przypadkach. Sam czas udzielania odpowiedzi mieści się w „ministerialnej normie” i wynosi średnio około miesiąca.

### **Koordinacja**

W Ministerstwie Sportu i Turystyki (podobnie jak w większości ministerstw) brakuje jednego koordynatora wszystkich procesów konsultacji, a prowadzeniem ich zajmują się poszczególne departamenty merytoryczne. Niestety, tylko w przypadku jednego analizowanego procesu konsultacji, zainteresowane organizacje mogły dowiedzieć się ze skierowanego do nich listu, kto odpowiada za ten proces i do kogo należy kierować odpowiedź.

### **Przewidywalność**

Możemy domniemywać, że organizacje biorące udział w konsultacjach nie były zaskoczone prowadzeniem ich w ten sposób i standardowy proces (wystosowanie listu z rozdzielnika i oczekiwanie na odpowiedź) był dla nich przewidywalny. W dwóch z trzech analizowanych przypadków uczestnicy na sformułowanie swoich uwag mieli 2 tygodnie, a w jednym przypadku ustawodawca przewidział więcej niż 3 tygodnie na udzielenie odpowiedzi.

### **Poszanowanie interesu ogólnego**

Konsultacje analizowanych przez nas projektów prowadzono przy uwzględnieniu dość szerokiego grona interesariuszy, a opublikowane podsumowania konsultacji wskazują, że MSiT ważyło poszczególne racje i ustosunkowało się do wszystkich głosów.

### 3.13. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

#### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Brak

#### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

Brak

#### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	102
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departament Prawny
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Nie
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Tak (mamzdanie.org.pl)
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

#### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt ustawy o cudzoziemcach z projektami aktów wykonawczych i tabelami zbieżności
2. Projekt założeń projektu ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego
3. Projekt ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej

#### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

<b>Liczba analizowanych aktów prawnych:</b>	<b>3</b>
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	<b>nd</b>
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	<b>1</b>
Akty prawne poddane konsultacjom on-line:	<b>1</b>
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	<b>3</b>
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	<b>3</b>
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	<b>1</b>
▪ organizacje pozarządowe	<b>3</b>

▪ środowiska biznesowe	2
▪ konsumenci	0
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	3
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	3
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	2
▪ powyżej 21 dni	1
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	1
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	3

### **METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI**

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Konsultacje on-line

### **WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW**

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Liczba adresatów listu z rozdzielnika:</b>	28	31	13
<b>Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:</b>	23	19	8
<b>Liczba nadesłanych uwag:</b>	19	66	17
<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	2	31	0
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	ok. 60	14	bd

### **KOMENTARZ**

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych jest resortem o wyjątkowych kompetencjach, obejmujących szereg spraw tzw. wrażliwych, m.in. dotyczących praw człowieka. Z tego względu można oczekiwać, że szczególnie wiele z procedowanych przez nie projektów może być przedmiotem zainteresowania szerokich grup interesariuszy, którzy powinni wziąć udział w konsultacjach publicznych. Tym bardziej istotne w przypadku tego resortu wydaje się więc wypracowanie aktywnej postawy wobec prowadzenia konsultacji, której docelowo sprzyjać może wyjątkowa na tle innych ministerstw horyzontalna koordynacja procesów konsultacyjnych. W przypadku MSW tę funkcję pełni Departament Prawny.

### **Dobra wiara**

Oprócz wymaganych przepisami uzasadnień dla zmian w prawie w przypadku Projektu założeń projektu ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, MSW przygotowało również dodatkową informację z opisem planowanych zmian. Zamieściło ją następnie na stronach ministerstwa i Prezesa Rady Ministrów.

We wszystkich trzech przypadkach osoby zaproszone do konsultacji miały więcej niż 7 dni na odpowiedź, ale tylko w jednym procesie okres ten był dłuższy niż 21 dni (Projekt ustawy o cudzoziemcach).

### **Powszechność**

Rozdzielniki dla analizowanych procesów konsultacji uwzględniały stosunkowo wąskie grono interesariuszy, biorąc pod uwagę istotne znaczenie tych trzech analizowanych projektów aktów prawnych dla bardzo szerokiego grona osób. W przypadku tego typu projektów szczególnie zabrakło możliwości zgłaszania uwag on-line oraz szerokiej kampanii informującej o możliwości wzięcia udziału w konsultacjach przez interesariuszy nieuwzględnionych w ministerialnych rozdzielnikach. Co zastanawiające, w przypadku konsultacji Projektu ustawy o cudzoziemcach z projektami aktów wykonawczych i tabelami zbieżności, ministerstwo nie przewidziało w ogóle możliwości uczestnictwa w procesie konsultacji podmiotów niewymienionych w rozdzielniku konsultacyjnym.

Docenić należy jednak obecność organizacji pozarządowych oraz samorządowych w rozdzielnikach do wszystkich konsultacji, a także udostępnienie wszystkich projektów w formatach przeszukiwalnych (tekstowy plik PDF).

### **Przejrzystość**

Projekt ustawy o środkach przymusu bezpośredniego jako jedyny z analizowanych dokumentów został poddany konsultacjom on-line na portalu mamzdanie.org.pl.

### **Responsywność**

Ministerstwo odpowiedziało na uwagi zgłoszone w trakcie wszystkich trzech procesów konsultacji. Tylko w jednym przypadku wystosowało indywidualne odpowiedzi (Projekt ustawy o cudzoziemcach). W pozostałych przypadkach poprzestano na podsumowaniu procesu konsultacji – na portalu mamzdanie.org.pl oraz w OSR projektów.

### **Koordinacja**

W przypadku MSW na szczególną uwagę zasługuje podkreślenie odpowiedzialności za proces konsultacji spoczywającej na Departamencie Prawnym. Choć listy interesariuszy przygotowują poszczególne departamenty merytoryczne, to wysyłaniem listów i przyjmowaniem uwag zajmuje się bezpośrednio właśnie Departament Prawny. Uwagi, za jego pośrednictwem, wracają do departamentów merytorycznych, które przygotowują odpowiedzi i odsyłają do Departamentu Prawnego.

W efekcie, choć za merytoryczną stronę procesu konsultacji odpowiadają poszczególne departamenty, interesariusze biorący udział w konsultacjach mają do czynienia z tą samą komórką ministerialną, niezależnie od procesu.

## 3.14. Ministerstwo Spraw Zagranicznych

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Brak

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

Rada Programowa Współpracy Rozwojowej

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	5
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Biuro Dyrektora Generalnego
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Nie
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Nie
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie reorganizacji Instytutu Zachodniego – Instytutu Naukowo-Badawczego im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu
2. Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie wzoru raportu z faktycznego wykonania wywozu uzbrojenia

### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

Liczba analizowanych aktów prawnych:	2
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	0
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	1
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	2
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	0
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	1
▪ organizacje pozarządowe	1

▪ środowiska biznesowe	1
▪ konsumenci	0
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	2
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	0
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	2
▪ powyżej 21 dni	0
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	0
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	0

## **METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI**

Wysyłka pism z rozdzielnika

## **WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW**

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
Liczba adresatów listu z rozdzielnika:	5	4
Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:	2	1
Liczba nadesłanych uwag:	0	1
Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:	0	0
Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:	nd	nd

## **KOMENTARZ**

Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest jednym z „najoryginalniejszych” przypadków w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych. W całym 2013 r. ministerstwo zakończyło procedowanie nad pięcioma projektami aktów prawnych, z czego w trzech przypadkach nie przeprowadzono żadnych konsultacji.

Do analizy pozostały, więc tylko dwa procesy konsultacji projektów rozporządzeń, z czego tylko w jednym przypadku zanotowano wpłynięcie uwag do projektu, na co niewątpliwie miał wpływ fakt, że były to projekty dotyczące bardzo specyficznych kwestii, nieoddziałujących na szersze grono interesariuszy, co jest zresztą dość częste w przypadku projektów procedowanych w MSZ.

### **Dobra wiara**

W obu przypadkach czas na nadsyłanie uwag do projektu wynosił 14 dni.

### **Powszechność**

W przypadku analizowanych procesów zaproszenie do udziału w konsultacjach zostało wysłane do ograniczonego grona podmiotów. W jednym przypadku było ich 4, w drugim – 5. Zapewne wynikało to z obiektywnie bardzo wąskiego zakresu oddziaływania projektowanych rozporządzeń. W obu przypadkach dokumenty zostały opublikowane w formacie nieprzeszukiwalnym.

### **Przejrzystość**

Uwagi zgłoszone w konsultacjach (przypadek pierwszego z analizowanych procesów) zostały opublikowane w RPL.

### **Responsywność**

MSZ jako jedyne z badanych ministerstw nie podsumowało w żaden sposób żadnego procesu konsultacji publicznych przeprowadzonych w 2013 r.

### **Koordinacja**

Z racji bardzo rzadko prowadzonych prac legislacyjnych w ministerstwie, konsultacjami zajmuje się *de facto* jedna osoba. Jest ona odpowiedzialna za wszystkie procesy konsultacji w resorcie.



## 3.15. Ministerstwo Sprawiedliwości

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Brak

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

- Rada Główna ds. Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym
- Rady Polityki Penitencjarnej
- Społeczna Rada ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów
- Rada Społeczna ds. wdrażania Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości
- Rada do spraw Pokrzywdzonych Przepęstwem

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

<b>Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:</b>	98
<b>Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:</b>	Departamenty Prawa Karnego i Cywilnego
<b>Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:</b>	Nie
<b>Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:</b>	Nie
<b>Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:</b>	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt ustawy o prawach konsumenta
2. Projekt ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób
3. Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych/  
Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych (tzw. ustawa deregulacyjna)

### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

<b>Liczba analizowanych aktów prawnych:</b>	<b>3</b>
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	<b>2</b>
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	<b>0</b>
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	<b>3</b>

Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	2
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	1
▪ organizacje pozarządowe	3
▪ środowiska biznesowe	3
▪ konsumenci	2
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	3
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	2
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	2
▪ powyżej 21 dni	1
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	0
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	2

### **METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI**

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Spotkania z ekspertami, konferencje uzgodnieniowe

### **WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW**

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Liczba adresatów listu z rozdzielnika:</b>	397	41	18
<b>Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:</b>	92	40	18
<b>Liczba nadesłanych uwag:</b>	700	40	270
<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	89	16	35
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	45	bd	ok. 45

### **KOMENTARZ**

Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi dość intensywną aktywność legislacyjną: w 2013 r. swoją ścieżkę legislacyjną zakończyło 98 projektów aktów prawnych. Jeden z nich, tzn. Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych/Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych (tzw. ustawa deregulacyjna) ma swoje szczególne znaczenie z uwagi na mnogość interesów środowisk

będących pod wpływem wprowadzanych zmian w prawie i idącą za tym znaczącą liczbę zgłoszonych w ramach procesu konsultacji uwag i opinii (ok. 700).

Przykładem procesu konsultacyjnego, którego nie poddaliśmy analizie razem z innymi aktami prawnymi (jego procedowanie zostało zakończone już w 2014 r.), ale niewątpliwie zasługuje na uwagę jako przykład dość modelowo przeprowadzonych konsultacji oraz dowód zmian związanych z praktyką prowadzenia konsultacji w MS w ostatnim czasie, są konsultacje Strategii modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020. Do wybranych danych na temat tego procesu odnosimy się poniżej.

### **Dobra wiara**

Dobrą praktyką Ministerstwa Sprawiedliwości jest wyznaczanie dosyć długich terminów na zgłaszanie uwag w trakcie konsultacji (w przypadku tzw. ustawy deregulacyjnej były to terminy dłuższe niż 21 dni). Jak wynika z informacji udzielonych przez resort, stosuje się również zasadę przyjmowania uwag zgłoszonych po terminie, jeżeli wnoszą one istotnie nową wiedzę, która ma znaczący wpływ na kształt zapisów w procedowanym akcie prawnym. Przejawem wypełniania zasady dobrej wiary jest też opracowywanie w niektórych sytuacjach dodatkowych materiałów, które tłumaczą w przystępny sposób niekiedy zawite treści konsultowanych dokumentów. Zdarza się to przy okazji bardziej skomplikowanych procesów, mających wpływ na wiele różnych podmiotów i grup interesariuszy (dodatkowe materiały powstały np. na potrzeby prac nad tzw. ustawą deregulacyjną).

### **Powszechność**

Dokumenty poddawane konsultacjom publicznym przez Ministerstwo Sprawiedliwości na stronach RPL są często publikowane w formatach umożliwiającym ich przeszukiwanie – 1 z 3 analizowanych przez nas projektów ustawy był upubliczniony w formacie edytowalnym, co znacznie upraszcza wykorzystywanie materiału przez interesariuszy formułujących swoje opinie.

Za konsultacje w ministerstwie odpowiadają Departament Prawa Cywilnego i Departament Prawa Karnego – to one wyznaczają każdorazowo listę interesariuszy (w porozumieniu z departamentami merytorycznymi oraz konsultując je z Departamentem Strategii i Deregulacji), która składa się głównie ze znanych ministerstwu, tych samych podmiotów, z którymi resort zwykle konsultuje dokumenty. Przedstawiciele ministerstwa przyznają, że lista powinna być poszerzana o więcej organizacji pozarządowych, choć w praktyce rzadko zgłaszają one jakiegokolwiek uwagi do projektów. W praktyce w zasadzie nie zdarza się też, żeby organizacje same zgłaszały chęć dopisania do listy interesariuszy, choć jest to teoretycznie możliwe (nie ma w tym zakresie odrębnej procedury – wystarczy jednak zgłosić taką chęć). Przy resorcie działa pięć ciał konsultacyjnych z udziałem partnerów społecznych, które czasem uczestniczą w konsultacjach – w zależności od specyfiki (tematu) procedowanego projektu.

Obok powszechnej wśród wszystkich resortów metody zbierania opinii w konsultacjach, jaką jest pisemne zgłaszanie uwag w odpowiedzi na listowne zaproszenie do podmiotów widniejących w rozdzielniku ministerstwa, wartym odnotowania działaniem w Ministerstwie Sprawiedliwości jest organizowanie konferencji uzgodnieniowych (przypadek tzw. ustawy deregulacyjnej) czy spotkań z interesariuszami (Projekt ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi). W pierwszym przypadku ministerstwo umożliwiło też zgłaszanie uwag on-line za pomocą specjalnego formularza umieszczonego na stronie internetowej resortu.

Zupełnie odrębnym przykładem podejścia do tworzenia dokumentu – w tym przypadku dokumentu programowego ministerstwa – była Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości. Proces ten był

wieloetapowy, rozpoczęła go praca nad głównymi założeniami w gronie zespołu roboczego, później dokument dwukrotnie poddawano szerokim konsultacjom (lista interesariuszy była uzupełniana na bieżąco, w miarę jak kolejne podmioty zgłaszały zainteresowanie pracami nad Strategią). Oprócz pisemnego zbierania uwag, przedstawiciele ministerstwa wzięli udział w blisko 30 spotkaniach, głównie z udziałem środowisk sędziowskich, prokuratorskich, jak również organizacji pozarządowych.

### **Przejrzystość**

Informacje o prowadzonych konsultacjach są umieszczane na RPL. W pismach zapraszających do konsultacji nie określa się szczegółowo planu konsultacji, a jedynie wskazuje na przykład, że podsumowanie można będzie potem znaleźć na stronach RPL.

### **Responsywność**

Resort sporządza tabele uwag z odniesieniem do każdej, nie wraca jednak do każdego uczestnika konsultacji z informacją zwrotną o wynikach – listy z uzasadnieniami odrzucenia uwag są zazwyczaj zamieszczane na odpowiednich stronach RPL.

### **Koordinacja**

W ministerstwie nie ma wyznaczonej jednej osoby czy komórki, która odpowiadałaby za jakość procesów konsultacyjnych w całym resorcie – jakość tego etapu jest brana pod uwagę przy ocenie całego procesu legislacyjnego przez osoby za nie odpowiedzialne (dyrektorzy departamentów, podsekretarze stanu). W praktyce za konsultacje w ministerstwie odpowiadają Departament Prawa Cywilnego i Departament Prawa Karnego. Wytycznych dla pracowników ministerstwa w zakresie prowadzenia konsultacji dostarczają zapisy Regulaminu pracy Rady Ministrów – przestrzeganie tych zapisów jest obowiązkiem resortu. 7 zasad konsultacji jest z punktu widzenia ministerstwa elementem dodatkowym, znanym części urzędników, ale póki co niemającym faktycznego odbicia w wewnętrznych dokumentach resortu.

### **Poszanowanie interesu ogólnego**

W przypadku analizowanych dokumentów, w Ministerstwie Sprawiedliwości wyjątkowym pod względem zainteresowania przypadkiem była tzw. ustawa deregulacyjna. W procesie konsultacji zostało zgłoszonych ponad 700 uwag przez 92 podmioty. W zdecydowanej większości uwagi te zostały jednak odrzucone jako sprzeciwiające się samej istocie ustawy – a więc ułatwieniu dostępu do zawodów regulowanych. Warto jednak zwrócić uwagę, że większość adresatów konsultacji w tym przypadku stanowiły izby zawodowe, których uprawnienia ustawa miała znacząco ograniczyć, a więc trudno wyobrazić sobie sytuację, w której podmioty te chciałyby przystać na zawarte w projekcie ustawy propozycje. Tymczasem intencją ministerstwa było wprowadzenie zmian oddziałujących na poprawę sytuacji przeciętnych obywateli, którzy z racji braku reprezentacji w postaci organizacji osób chętnych do pracy w zawodzie regulowanym, nie byli (i nie mogli być) adresatami konsultacji.

Ze względu na sposób wypełniania zasady poszanowania interesu ogólnego, wartym uwagi przypadkiem jest Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości: sposób pracy nad jej tworzeniem uwzględniał głosy i interesy szerokiego spektrum środowisk funkcjonujących w tzw. przestrzeni sprawiedliwości, a jej efekt końcowy faktycznie można uznać za wypadkową wizji wielu środowisk.

## 3.16. Ministerstwo Środowiska

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Załącznik nr 2 „Procedura przygotowywania i uzgadniania projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych” do Zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, a w nim:

- Wytyczne dotyczące minimalnego czasu zbierania opinii
- Wytyczne dotyczące formułowania informacji zwrotnej

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

- Komisja ds. Organizmów Genetycznie Zmodyfikowanych (obowiązkowy udział NGO)
- Państwowa Rada Ochrony Środowiska (możliwy udział NGO)
- Państwowa Rada Ochrony Przyrody (możliwy udział NGO)

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:	48
Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:	Departamenty merytoryczne, Departament Prawny
Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:	Tak ( <a href="http://www.mos.gov.pl/kategoria/3686_konsultacje_spoleczne/">www.mos.gov.pl/kategoria/3686_konsultacje_spoleczne/</a> )
Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:	Nie
Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY

1. Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie składowisk odpadów
2. Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska zmieniającego rozporządzenie w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000
3. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw

### DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

Liczba analizowanych aktów prawnych:	3
--------------------------------------	---

Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	0
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	3
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	3
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	1
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	0
▪ organizacje pozarządowe	2
▪ środowiska biznesowe	2
▪ konsumenci	0
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	3
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	3
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	0
▪ od 7 do 21 dni	1
▪ powyżej 21 dni	2
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	0
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	3

## METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI

Wysyłka pism z rozdzielnika

## WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW

Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:	1	2	3
Liczba adresatów listu z rozdzielnika:	76	10	14
Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:	22	5	6
Liczba nadesłanych uwag:	95	5	115
Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:	21	0	11
Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:	30	bd	90

## KOMENTARZ

Niestety, w toku badania nie udało nam się odbyć wywiadu z przedstawicielem Ministerstwa Środowiska. Za znamienne w tym przypadku można uznać fakt, iż nie wynikało to z braku kontaktu ze strony resortu (byliśmy z nim w wielokrotnym kontakcie mailowym i telefonicznym), lecz wiązało się

z niemożliwością ustalenia precyzyjnie, kto w ministerstwie posiada przekrojowe spojrzenie na praktykę resortu w zakresie konsultacji.

Każde to domniemywać, że resort wyraźnie ma problem z realizacją zasady koordynacji, jeśli chodzi o całościowe traktowanie konsultacji publicznych.

### **Dobra wiara**

Ministerstwo Środowiska jest jednym z niewielu, które na swojej stronie ma dobrze widoczną zakładkę dedykowaną konsultacjom, gdzie umieszczane są informacje o możliwości zabrania głosu w sprawie procedowanych projektów legislacyjnych.

Co ciekawe, we wszystkich umieszczonych w zakładce procesach sugerowaną formą zgłaszania uwag jest wysyłka drogą elektroniczną; każdorazowo podawany jest adres mailowy osoby odpowiedzialnej za przyjmowanie uwag (zwykle imienny). Zakładka nie jest jednak na bieżąco aktualizowana i nie odnosi do wszystkich procedowanych dokumentów znajdujących się w konsultacjach.

Godne zauważenia jest to, że w dwóch na trzy przypadki resort dał uczestnikom konsultacji ponad 21 dni na zgłoszenie uwag.

### **Powszechność**

Ministerstwo aktywnie różnicuje listy interesariuszy w procesach konsultacyjnych. W badanych przypadkach liczyły one od 10 do 76 podmiotów, w zależności od oddziaływania procedowanych projektów.

Najmniejszą liczbę podmiotów zaproszono do konsultacji Projektu rozporządzenia Ministra Środowiska zmieniającego rozporządzenie w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000, a największą – Projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie składowisk odpadów, które miał potencjalnie szeroko oddziaływać na samorządy lokalne.

Tylko w jednym z trzech analizowanych przypadków projekt zmian w prawie został opublikowany w formacie umożliwiającym przeszukiwanie treści (nieedytowalnym).

### **Przejrzystość**

Ministerstwo dba o upublicznianie podsumowań przeprowadzanych procesów konsultacyjnych, w tym zgłoszonych uwag i odpowiedzi na nie (miało to miejsce we wszystkich trzech analizowanych przypadkach).

### **Responsywność**

Uczestnicy konsultacji prowadzonych przez Ministerstwo Środowiska mogą liczyć na odpowiedź na złożone przez siebie uwagi, zwykle w formie zbiorczej za pośrednictwem RPL. Czas oczekiwania na takie odpowiedzi nie jest z góry określony – w analizowanych przypadkach wynosił od 30 do 90 dni.

### **Koordynacja**

Ministerstwo posiada wewnętrzne regulacje dotyczące prowadzenia konsultacji stanowiące załącznik do Regulaminu organizacyjnego resortu. Zgodnie z jego zapisami odpowiedzialność za przebieg procesu konsultacji podzielona jest pomiędzy Departament Prawny, który jest odpowiedzialny za skierowanie przygotowanego przez właściwą komórkę merytoryczną projektu na zewnątrz

ministerstwa do konsultacji publicznych, oraz departamenty merytoryczne, które dokonują analizy opinii zgłoszonych w trakcie konsultacji oraz sporządzają raport z konsultacji publicznych. Jak jednak wskazują trudności napotkane na etapie zbierania danych w niniejszym badaniu, w ministerstwie brakuje całościowego, skoordynowanego nadzoru nad tym elementem procesów legislacyjnych – odpowiedzialność w tym zakresie jest deklaratorywnie przypisywana Biuru Ministra oraz Departamentowi Prawnemu, ale w praktyce żaden z departamentów nie gromadzi systematycznie wiedzy na ten temat.



## 3.17. Ministerstwo Zdrowia

### WEWNĘTRZNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Brak

### CIAŁA KONSULTACYJNE Z UDZIAŁEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCE PRZY MINISTERSTWIE

Brak

Od 2012 r. w Ministerstwie Zdrowia organizowane są cykliczne spotkania z organizacjami reprezentującymi środowiska pacjentów tworzącymi inicjatywę „Dialog dla Zdrowia”, której koordynatorem ze strony partnerów społecznych jest Federacja Pacjentów Polskich, a które to forum MZ przedstawia jako swego rodzaju „ekwiwalent” regularnych ciał konsultacyjnych, a czasami wręcz samych szerokich konsultacji. Sposób funkcjonowania tej inicjatywy od pewnego czasu wywołuje jednak kontrowersje w środowisku organizacji pozarządowych związanych z obszarem zdrowia.

### POZOSTAŁE DANE DOTYCZĄCE MINISTERSTWA

<b>Liczba projektów aktów prawnych, które zakończyły ścieżkę legislacyjną w ministerstwie w 2013 r:</b>	80
<b>Odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji:</b>	Departamenty merytoryczne
<b>Zakładka poświęcona konsultacjom na stronie www ministerstwa:</b>	Nie
<b>Wykorzystanie portali on-line do prowadzenia konsultacji w 2013 r.:</b>	Tak (konsultacje.gov.pl)
<b>Możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, mimo nieuwzględnienia w rozdzielniku:</b>	Tak

### PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH WYBRANE DO ANALIZY:

1. Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych i niektórych innych ustaw
2. Projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych
3. Projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego

## DANE DOTYCZĄCE KONSULTOWANYCH AKTÓW PRAWNYCH

<b>Liczba analizowanych aktów prawnych:</b>	<b>3</b>
Przypadki konsultacji dokumentu z ciałem konsultacyjnym z udziałem NGO:	<b>nd</b>
Podanie w liście do interesariuszy imienia i nazwiska osoby kontaktowej:	<b>1</b>
Opublikowane uzasadnienie zmian w akcie prawnym:	<b>3</b>
Dokumenty opublikowane w formacie przeszukiwalnym:	<b>1</b>
<b>Grupy interesariuszy uwzględniane w konsultacjach:</b>	
▪ środowiska akademickie	<b>2</b>
▪ organizacje pozarządowe	<b>3</b>
▪ środowiska biznesowe	<b>3</b>
▪ konsumenci	<b>0</b>
▪ grupy społeczne bezpośrednio dotknięte skutkami proponowanych zmian w prawie	<b>3</b>
▪ jednostki samorządu terytorialnego i organizacje samorządowe	<b>2</b>
<b>Długość okresu konsultacji:</b>	
▪ poniżej 7 dni	<b>0</b>
▪ od 7 do 21 dni	<b>0</b>
▪ powyżej 21 dni	<b>3</b>
Zindywidualizowany komunikat informujący o wynikach procesu:	<b>0</b>
Publicznie dostępna odpowiedź na zgłoszone uwagi:	<b>2</b>

## METODY ZBIERANIA OPINII STOSOWANE W RAMACH KONSULTACJI

- Wysyłka pism z rozdzielnika
- Konferencje uzgodnieniowe
- Konsultacje on-line

## WYBRANE WARTOŚCI DLA ANALIZOWANYCH PROCESÓW

<b>Numer aktu prawnego z listy umieszczonej powyżej:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Liczba adresatów listu z rozdzielnika:</b>	82	212	253
<b>Liczba podmiotów wypowiadających się w konsultacjach:</b>	63	43	159
<b>Liczba nadesłanych uwag:</b>	366	43	54
<b>Liczba pozytywnie rozpatrzonych uwag:</b>	ok. 55	14	8
<b>Liczba dni od zakończenia konsultacji, po których pojawiała się odpowiedź:</b>	bd	bd	nd

## KOMENTARZ

Ministerstwo Zdrowia jako pierwsze w rządzie przyjęło zarządzenie na temat prowadzenia prac legislacyjnych wedle zapisów nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów. Nie ma w nim jednak żadnego zapisu szczegółowego dotyczącego sposobu prowadzenia konsultacji publicznych - podstawą ich prowadzenia jest po prostu Regulamin pracy Rady Ministrów. Warto odnotować, że przedstawiciele Departamentu Dialogu Społecznego w MZ, który jest w tym resorcie głównym uczestnikiem różnego typu procesów dialogu ze stroną społeczną (m.in. w ramach Dialogu dla Zdrowia) stoją na stanowisku, iż „nie jest możliwe wprowadzanie innych rozwiązań prawnych w tego typu zarządzeniach, ponieważ wynikają one z Regulaminu pracy Rady Ministrów”.<sup>24</sup>

Poza „klasycznymi” konsultacjami, poprzez wysyłkę zaproszenia do składania uwag według list z rozdzielnika, ministerstwo stara się korzystać też z innych metod konsultacji, np. w przypadku aktów prawnych, które budzą większe zainteresowanie interesariuszy, starają się organizować konferencje uzgodnieniowe.

### Dobra wiara

We wszystkich trzech analizowanych przypadkach uczestnicy konsultacji mieli powyżej 21 dni na odpowiedź – stawia to Ministerstwo Zdrowia w awangardzie resortów niewymagających pilnych odpowiedzi od uczestników procesów konsultacyjnych.

Jak sugerowali przedstawiciele resortu, taki stan rzeczy jest poniekąd konsekwencją wcześniejszych doświadczeń konsultowania projektów z Naczelną Izbą Lekarską, która opiniuje nadesłane projekty zmian w prawie podczas swoich posiedzeń, co uniemożliwia szybkie uzyskanie opinii ze strony NIL. W tej sytuacji ministerstwo świadomie korzysta z okresów 30 dniowych, żeby umożliwić Naczelnej Izbie omówienie tematu (choć nie zawsze się to udaje).

### Powszechność

Organizacje pozarządowe znalazły się w rozdzielnikach do wszystkich trzech analizowanych aktów prawnych. Poza tym w dwóch przypadkach zaproszeni do konsultacji zostali również przedstawiciele środowisk akademickich i samorządu terytorialnego.

Same liczby podmiotów zaproszonych do udziału w konsultacjach mogą robić wrażenie (82, 212, 253), jednak warto zaznaczyć, że w przypadku projektów rozporządzeń aż 92 spośród podmiotów na listach stanowili krajowi konsultanci w różnych specjalnościach medycznych.

Tylko w jednym z trzech analizowanych przypadków projekt zmian w prawie został opublikowany w formacie umożliwiającym przeszukiwanie treści.

### Przejrzystość

Ministerstwo Zdrowia nie skorzystało ani razu z portali do konsultacji on-line, nie stworzyło też jak dotąd podstrony internetowej gromadzącej informacje na temat odbywających się konsultacji. We wszystkich przypadkach na stronie RPL opublikowano natomiast nadesłane w konsultacjach uwagi.

---

<sup>24</sup> Stanowisko to zostało przekazane Fundacji Stocznia w dniu 4 marca 2015 roku w oficjalnym piśmie z uwagami zgłoszonymi do roboczej wersji niniejszego raportu.

Ministerstwo deklaruje, że w konsultacjach uwzględni także uwagi zgłaszane przez osoby indywidualne. W przypadku organizacji pozarządowych, aby być braną pod uwagę przy tworzeniu rozdzielników, nowa organizacja powinna przesłać pismo do ministerstwa. Biuro Ministra następnie dystrybuuje tę wiadomość po odpowiednich departamentów.

### **Responsywność**

Niestety, nie byliśmy w stanie ustalić terminu, w jakim udzielane są odpowiedzi interesariuszom. Na stronie [legislacja.gov.pl](http://legislacja.gov.pl) widnieją tylko OSR z podsumowaniem konsultacji, ale brakuje odpowiedzi na uwagi interesariuszy. Ci z nich nie byli też w stanie odtworzyć przedstawiciele ministerstwa. Wśród analizowanych procesów konsultacyjnych, w jednym przypadku zabrakło publicznie dostępnego podsumowania procesu konsultacji, a we wszystkich – zindywidualizowanych odpowiedzi na zgłaszane uwagi.

### **Koordinacja**

Choć w Ministerstwie Zdrowia jest odrębny Departament Dialogu Społecznego, to zajmuje się on w praktyce przede wszystkim współpracą z Komisją Trójstronną oraz koordynacją działań inicjatywy „Dialog dla zdrowia” i nie ma istotnego wpływu na prowadzenie procesów konsultacji publicznych. Podobnie jak w większości ministerstw, każdy departament sam prowadzi i kontroluje przebieg konsultacji.

## **4. Najważniejsze wnioski**

Zebrane poniżej wnioski pochodzą przede wszystkim z analizy danych zebranych w trakcie działań badawczych podjętych w ramach przeglądu konsultacji w resortach. Miejscami wzbogaciliśmy je o wyniki naszych obserwacji i doświadczeń związanych z prowadzeniem konsultacji przez urzędy administracji centralnej, zebranych w toku pracy „Stoczni” na polu partycypacji obywatelskiej (m.in. w trakcie innych działań badawczych i szkoleniowych angażujących pracowników ministerstw). Podzieliliśmy je na **wnioski natury ogólnej**, odnoszące się do zaobserwowanych „punktów wspólnych”, gdy chodzi o podejście ministerstw do prowadzenia konsultacji publicznych oraz **wnioski bardziej szczegółowe**, dotyczące powtarzalnych typów działań podejmowanych przez urzędników ministerialnych w toku realizacji procesów konsultacyjnych.

## WNIOSKI OGÓLNE

W ministerstwach wciąż dominuje specyficzne „pragmatyczne” podejście do prowadzenia konsultacji, które w praktyce oznacza prymat „przestrzegania regulaminu” nad faktyczną dbałością o wysoką jakość przebiegu procesu i przekonaniem o jego realnym pożytku dla procesu stanowienia prawa. Mówiąc dosadniej, wydaje się, że administracja rządowa przyswoiła już sobie pewne elementy mające charakter weryfikowalnego rytuału, jeśli chodzi o konsultacje (np. konieczność przestrzegania terminów, publikowania dokumentów w RPL), ale już niekoniecznie te, które ważą na faktycznej jakości tych procesów.

Deklaratywnie, wszystkie ministerstwa rozumieją konsultacje publiczne, jako zapewnienie obywatelom uczestnictwa w procesie stanowienia prawa. W praktyce jednak, sposób organizacji wielu z tych procesów wskazuje raczej na **dominujące znaczenie przekonania o konieczności wywiązania się w obowiązujących przepisów niż na autentyczną wiarę w to, że konsultacje mogą dostarczyć istotnych informacji z punktu widzenia twórców rozwiązań legislacyjnych**. Przekłada się to na podejmowanie działań, które pozwalają spełnić zakładane prawem minimum, jeśli chodzi o realizację procesów konsultacyjnych, natomiast bardzo rzadko na działania „dodatkowe”, świadczące o aktywnym podejściu do pozyskiwania wiedzy o opiniach różnorodnych interesariuszy spoza grona samej administracji publicznej. Można powiedzieć, że proces konsultacji sprowadza się często do wymuszonej przepisami centralnymi sytuacji „dawania szansy” instytucjom istotnym z punktu widzenia przedmiotu konsultacji do przedstawienia w odpowiednim momencie uwag do proponowanych rozwiązań. Znacznie rzadziej konsultacje przybierają formę aktywnego zabiegania o dotarcie do opinii i pomysłów możliwie najszerszego grona interesariuszy oraz nawiązania z nimi dwustronnej komunikacji. Podejmowanie w tym zakresie działań niewynikających wprost z przepisów w znacznej mierze zależy od tzw. „czynnika ludzkiego”, czyli osobistego przekonania do celowości i sensu prowadzenia konsultacji konkretnych urzędników ministerialnych.

W kontekście prowadzonych działań konsultacyjnych, **za niewątpliwie pozytywne zjawisko należy uznać dbałość o przestrzeganie przepisów prawa, która – z nielicznymi wyjątkami – jest w resortach standardem. Wyzwaniem i potencjalnym polem do wprowadzania zmian jest natomiast tendencja do traktowania wymaganego prawem minimum jako wersji optimum** przez większość jednostek odpowiedzialnych za realizację konsultacji.

W przypadku części procesów formalnie stanowiących konsultacje należałoby bowiem mówić raczej o działaniach mających na celu informowanie obywateli o podjętych decyzjach, które przybrały już formę gotowego projektu aktu prawnego, w którym gospodarz konsultacji nie przewiduje tak

naprawdę możliwości wprowadzania zmian (np. wiedząc z góry o sztywnym harmonogramie związanym z koniecznością uchwalenia danego aktu prawnego)<sup>25</sup>.

Wydaje się, że urzędnicy w ministerstwach wciąż jeszcze często nie przyjmują do wiadomości faktu, że zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów obowiązującym od 2014 r., konsultacje publiczne to proces, w którym zasięganie opinii aktorów spoza sektora organów oraz instytucji państwowych oznacza nie tylko zbieranie uwag od organizacji społecznych, ale od wszystkich obywateli, którzy wyrażą taką chęć. **Działania podejmowane w ramach konsultacji publicznych przez ich ministerialnych organizatorów** (m.in. jeśli chodzi o konstruowanie list interesariuszy czy formy komunikacji z uczestnikami konsultacji) **powielają zazwyczaj rozwiązania znane z procesów dawnych konsultacji społecznych i skupione są na interakcjach z aktorami zinstytucjonalizowanymi (często ograniczających się do informowania)**, najczęściej tymi, który są już znani ministerstwu jako „dyżurni” interesariusze w poszczególnych obszarach tematycznych.

**Wielu urzędnikom brakuje wciąż wiedzy i technicznych kompetencji (a często także autentycznego przekonania) do prowadzenia procesów konsultacji publicznych w formach jakkolwiek wykraczających poza wymagane prawem minimum.**

Owe deficyty związane są zarówno ze zrozumieniem, jak należy definiować cel procesów konsultacyjnych, jak i znajomością ogólnych zasad prowadzenia tego typu procesów. Dotyczą też rozeznania w możliwych do zastosowania metodach zasięgania opinii od interesariuszy oraz wiedzy *stricte* „technicznej” np. w zakresie tworzenia różnych formatów plików elektronicznych dystrybuowanych w ramach procesu konsultacyjnego, tworzenia i zarządzania bazami danych interesariuszy czy poprawnego metodologicznie formułowania pytań w ramach procesów konsultacji.

Widoczne jest **zróźnicowanie podejścia do dbałości o jakość konsultacji i to nie tylko na poziomie całych resortów, ale poszczególnych departamentów wewnątrz ministerstw** – w ramach jednego resortu przekonanie co do sensowności prowadzenia konsultacji oraz poziom wiedzy o tym, jak takie procesy powinny być realizowane, bywają bardzo różne. W związku z dominującym dziś w resortach sposobem organizacji konsultacji publicznych, który zakłada przypisanie obowiązku ich prowadzenia poszczególnym departamentom, **rozsądnym rozwiązaniem wydawałoby się zagwarantowanie tam, gdzie to możliwe, aby ocena jakości prowadzenia konsultacji** (a także ewentualne działania na rzecz podnoszenia wiedzy i kompetencji urzędników w tym zakresie) **prowadzona była nie tylko w odniesieniu do całego resortu, ale w szczególności do jego określonych jednostek wewnątrz struktury ministerstwa**. Takie działania powinny też obejmować podległe resortom instytucje zewnętrzne (np. w przypadku Ministerstwa Środowiska – Lasy Państwowe, a w przypadku Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych).

---

<sup>25</sup> Takie sytuacje w logice działania administracji publicznej, znane także w państwach o dużo dłuższej tradycji demokratycznej, doczekały się już nawet w języku angielskim własnych akronimów, np. DAD (Decide, Announce, and Defend) albo 3I (Invite, Inform, Ignore).

## WNIOSKI DOTYCZĄCE ORGANIZACJI PROCESÓW KONSULTACYJNYCH W MINISTERSTWACH

- Choć konsultacje publiczne co do zasady mają stanowić otwarcie procesu legislacyjnego na głos wszystkich obywateli zainteresowanych wyrażeniem opinii na temat projektowanej zmiany prawnej, w ministerstwach wciąż **dominuje myślenie o interesariuszach przede wszystkim jako o podmiotach zinstytucjonalizowanych**. Z tego wynikają wyraźnie prowadzone działania z zakresu komunikowania o konsultacjach, np. nacisk na wysyłkę papierowych pism z zaproszeniami do interesariuszy instytucjonalnych (choć mamy świadomość, że czasem taki format wymuszany jest nie tyle przepisami, co silnymi przyzwyczajeniami i oczekiwaniami samych partnerów społecznych), brak komunikatów o konsultacjach na stronach internetowych resortów (w miejscach innych niż BIP czy RPL) czy w jakichkolwiek innych kanałach komunikacji poza oficjalnymi kanałami ministerstwa (z nielicznymi wyjątkami).
- W przypadku większości procesów i resortów osoby odpowiedzialne za prowadzenie konsultacji **nie próbują aktywnie poszukiwać interesariuszy, których warto do takiego procesu zaprosić**. Najczęstszą praktyką jest wysyłanie zaproszeń według obowiązującego w ministerstwie (a najczęściej jedynie w danym departamencie) „rozdzielnika”, obejmującego określoną listę instytucjonalnych partnerów społecznych. W praktyce oznacza to w pewnym sensie koncesjonowanie dostępu do konsultacji publicznych. **Urzędnikom brakuje często wiedzy na temat możliwych sposobów sporządzania list interesariuszy do poszczególnych procesów konsultacyjnych oraz rozeznania w dostępnych kanałach komunikacji**, choćby jeśli chodzi o organizacje pozarządowe. Zdecydowana **większość resortów nie prowadzi wspólnionych baz interesariuszy; istniejące listy są rzadko aktualizowane**, a przy kolejnych procesach, zaproszenia do udziału w konsultacjach wysyła się do tych samych, rozpoznanych wcześniej aktorów. Czasem administracja stara się rozwiązać skomplikowany problem mnogości interesariuszy poprzez wysyłanie projektów do dosłownie jednej, „dyżurnej”, parasolowej organizacji, oczekując (na ogół nierealistycznie), że w wyznaczonym terminie to ona przeprowadzi wewnętrzne konsultacje w środowisku, z którym jest związana, a następnie zaprezentuje owo uwspólnione stanowisko jako głos w konsultacjach. Problem nieobecności na liście interesariuszy jest jednym z najczęstszych źródeł nieporozumień w relacjach pomiędzy administracją a interesariuszami (choć wzięwszy pod uwagę samą definicję konsultacji publicznych, taki dylemat nie powinien mieć miejsca).
- Wśród urzędników **nie jest również powszechna wiedza na temat tego, czy i jak do procesu konsultacji publicznych mają się odnosić zapisy Ustawy o prowadzeniu działalności lobbingowej w procesach stanowienia prawa**, co m.in. skutkuje niejednorodnością działań w zakresie przyjmowania w konsultacjach uwag od osób indywidualnych, a w skrajnych przypadkach – stawianiem przed nimi barier w postaci uzależnienia możliwości złożenia uwag od zastosowania się do przepisów ww. ustawy i formalnego „rejestrowania się” jako uczestnicy konsultacji.
- Osobną kwestią, także związaną z problemem otwarcia konsultacji publicznych na indywidualnych obywateli, jest zagadnienie **dopuszczania w konsultacjach uwag anonimowych**: część resortów dopuszcza takie uwagi, część nie, uznając takie praktyki za niedozwolone na gruncie istniejących przepisów.
- **Świadomość konieczności udzielania odpowiedzi na zgłaszane uwagi nie jest powszechna wśród urzędników odpowiedzialnych za konsultacje**: wciąż jeszcze zdarza się, że jedyną formą odniesienia się do uwag z konsultacji jest ogólne podsumowanie procesu w ramach Oceny Skutków



Regulacji do projektu aktu prawnego, a stosowne rubryki na stronach poświęconych poszczególnym projektom legislacyjnym w serwisie RPL pozostają puste.

- **Brakuje jednolitego standardu formułowania informacji zwrotnej udzielanej uczestnikom konsultacji.** Wciąż zdarza się (choć na szczęście już w zdecydowanej mniejszości przypadków), że uczestnicy konsultacji publicznych po zgłoszeniu swoich uwag nie dostają na nie żadnej odpowiedzi (nawet w formie zbiorczej) lub komunikaty zwrotne ze strony resortów ograniczają się do informacji, że uwaga została uwzględniona lub nie, bez podania jakichkolwiek uzasadnień takiej decyzji.
- O ile obowiązujące przepisy, a także wewnętrzne regulaminy obowiązujące w części ministerstw wyznaczają minimalne terminy na zbieranie uwag w procesie konsultacji, to **brak jest precyzyjnych wytycznych dotyczących terminów wskazujących maksymalny czas, w jakim organizator konsultacji powinien wystosować komunikat zwrotny w odpowiedzi na otrzymane uwagi.** W „7 zasadach konsultacji” zawarto co prawda zapis, który mówi o tym, że „każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie”, ale ów „rozsądny termin” wydaje się z dzisiejszej perspektywy kategorią nazbyt ogólną – przydatnym rozwiązaniem byłoby wyznaczenie górnej granicy czasu, w ciągu którego organizator konsultacji miałby obowiązek odnieść się do zgłoszonych uwag (zapis ten można oczywiście na wszelki wypadek zaopatrzyć w możliwość przedłużenia tego okresu w uzasadnionych przypadkach – ale w połączeniu z wymogiem podania odpowiedniego uzasadnienia).
- Szczególnie niepokojącym wnioskiem z przeglądu procesów konsultacyjnych realizowanych w 2013 r. był **„bałagan dokumentacyjny” związany z procesami konsultacji.** W wielu resortach trudno było odszukać i wydobyć dokumentację z konsultacji. Pełnych informacji na temat poszczególnych procesów nie byli w stanie skompletować nawet niektórzy urzędnicy resortów. Części wymaganych w świetle obecnie obowiązującego Regulaminu pracy Rady Ministrów dokumentów (pisma zapraszające do konsultacji, pisma z nadesłanymi uwagami, odpowiedź na nadesłane uwagi) do tej pory brakuje na stronach RPL poświęconych części analizowanych przez nas projektów. Zmiany w tym zakresie miał przynieść nowy Regulamin pracy Rady Ministrów oraz zmiany w strukturze serwisu RPL – należy je bez wątplenia monitorować.
- Wedle naszej wiedzy, w ministerstwach **nie prowadzi się obecnie działań zmierzających do trwałej harmonizacji przebiegów konsultacji na poziomie całego resortu. W zdecydowanej większości z nich (faktycznie poza MSZ) tematyka konsultacji nie była odrębnym obszarem odpowiedzialności konkretnej jednostki czy przedstawiciela kierownictwa resortu.** Nigdzie też nie było jednostki, która byłaby dla innych departamentów oficjalnym źródłem wiedzy czy wsparcia, jeśli chodzi o wytyczne dla jakości prowadzenia procesów konsultacyjnych. W tym miejscu warto przypomnieć, że w „7 zasadach konsultacji” rekomendowane jest ustanowienie gospodarza procesów konsultacyjnych w osobie kogoś, kto pełni w danej instytucji istotne funkcje decyzyjne (np. ministra, sekretarza stanu czy dyrektora departamentu).
- **Konsultacje publiczne są w ministerstwach tylko jednym z działań prowadzonych w ramach poszczególnych procesów legislacyjnych i jako takie w żadnym resorcie nie są traktowane jako obszar o specyficznej logice procesowej.** Wewnątrz resortów nie prowadzi się skoordynowanych działań związanych z prowadzeniem procesów konsultacji publicznych – odpowiedzialność za poszczególne procesy leży zwykle po stronie jednostek, które zajmują się przygotowaniem danego projektu aktu prawnego. Działają one na własną rękę, kierując się zwykle jedynie ogólnymi

wytycznymi, które dotyczą wymaganych prawem elementów procesu legislacyjnego (jak m.in. sam obowiązek prowadzenia konsultacji publicznych, ich umiejscawianie w procesie tworzenia aktu prawnego itp.).

- W zdecydowanej większości resortów wciąż napotkać można **istotne bariery związane z rozumieniem i biegłością w zastosowaniu technologii informatycznych, które wpływają niekorzystnie na organizację procesów konsultacji** – poczynając od braku dostępu do oprogramowania pozwalającego na tworzenie „przeszukiwalnych” plików PDF, a na nierozróżnianiu różnych formatów plików elektronicznych skończywszy. Część urzędników nie zdaje sobie sprawy z istniejących możliwości publikowania konsultowanych projektów na funkcjonujących platformach do konsultacji (w tym także o istnieniu rządowego serwisu konsultacje.gov.pl). Osobną kwestią jest specyficzne dla tych instytucji dość **anachroniczne podejście do kontaktu z technologią, utrzymane w logice „dbałości o porządek w systemie”**, która objawia się m.in. dostępem do RPL, który bywa warunkowany posiadaniem specjalnego tzw. tokena, co wyraźnie utrudnia sprawną dokumentację procesów konsultacyjnych. Taka logika jest niedostosowana do kontekstu rozproszonego systemu technologicznego, w którym funkcjonuje dziś internet i jego użytkownicy.

## 5. Rekomendacje

Poniżej prezentujemy syntetyczne rekomendacje, oparte zarówno na wnioskach z analizy danych zebranych w przeglądzie konsultacji, jak i na wynikach naszych odrębnych obserwacji i doświadczeń związanych z prowadzeniem konsultacji przez urzędy administracji centralnej.

Podzieliliśmy je na rekomendacje ogólne i bardziej szczegółowe. Te pierwsze związane są z działaniami, które naszym zdaniem koniecznie muszą być podjęte na poziomie ponadministerialnym, gdyż mają znaczenie dla wytyczenia kierunku całościowych zmian w tym obszarze. Wśród tych drugich znajdują się sugestie dotyczące rozwiązań i zmian możliwych do wdrożenia na poziomie organizacji procedur i działań związanych z prowadzeniem konsultacji w poszczególnych resortach.

W ostatniej części tego rozdziału zebraliśmy uwagi i rekomendacje płynące z refleksji nad samym przebiegiem badania – tak nad metodologią prowadzenia tego typu ocen jakości konsultacji, jak i sensem oraz możliwymi wariantami badań, które mogłyby zostać podjęte w przyszłości przez inne instytucje.

## REKOMENDACJE OGÓLNE

- **Podnoszenie jakości konsultacji oraz zapewnienie porównywalnego standardu prowadzenia tych procesów we wszystkich ministerstwach wymaga działań koordynujących wdrażanie standardów w tym zakresie** – zarówno na poziomie poszczególnych resortów, jak i na szczeblu ponadministerialnym. Wielokrotnie spotkaliśmy się z opinią, że jeżeli proces podnoszenia jakości konsultacji publicznych ma być skuteczny, musi mieć na poziomie rządowym wyrazistego i dobrze umocowanego „gospodarza”.
- Istotnym elementem podnoszenia jakości konsultacji powinno być **przygotowanie i przyjęcie wytycznych dotyczących logiki procesu konsultacji publicznych mających moc obowiązującą dla wszystkich resortów** i zawierających zarówno szczegółowe wskazania dotyczące realizacji poszczególnych etapów procesu konsultacji publicznych, jak i aksjologicznych zasad związanych z tym procesem<sup>26</sup>. Wszystkie komórki ministerialne, które mają w zakresie swoich kompetencji prowadzenie procesów konsultacji, powinny posługiwać się owymi wytycznymi i być z tego rozliczane (zarówno na poziomie poszczególnych resortów, jak i na dalszych etapach procesu legislacyjnego – jako część kontroli jakości OSR).
- Warto, aby w poszczególnych ministerstwach zostały wyznaczone **osoby/jednostki nadzorujące sposób prowadzenia wszystkich procesów konsultacyjnych realizowanych przez dany resort**. Być może docelowo powinny to być konkretne jednostki lub osoby w resorcie odpowiedzialne za przejęcie merytorycznej odpowiedzialności za konsultacje od strony organizacji procesu (np.

---

<sup>26</sup> Taką funkcję mają pełnić przygotowywane przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów „Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”.

komunikacji zapraszającej do udziału, pilnowania terminów związanych z procesem itp.). Warto włączyć w ten proces jednostki odpowiedzialne w resortach za komunikację społeczną.<sup>27</sup>

Rozwiązaniem, które mogłoby pozytywnie wpłynąć na wzmocnienie znaczenia jakości procesów konsultacyjnych, byłoby też **przypisanie horyzontalnej odpowiedzialności za jakość konsultacji w całym resorcie konkretnej osobie umocowanej w strukturze resortu na szczeblu sekretarza stanu lub co najmniej na poziomie dyrektora departamentu.**

Za absolutnie **kluczowe** dla trwałości całego procesu uważamy **przekonanie do procesów konsultacji osoby i jednostki odpowiedzialne za kulturę organizacyjną ministerstwa** (szczególną w tym względzie rolę odgrywają Dyrektorki Generalni).

- **Nadzór nad jakością procesów konsultacyjnych powinien być także prowadzony w bardziej systematyczny sposób z poziomu ponadministerialnego.**

Celowe wydaje się wpisanie w logikę funkcjonowania administracji centralnej systematycznych działań o charakterze **audytu prowadzonych procesów konsultacyjnych**, np. w formie powtarzanych okresowo badań sprawdzających realizację wytycznych w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych przez wszystkie resorty.

- Bardzo ważne jest, aby poza instrumentami kontroli **prowadzić systematyczne działania edukacyjno-szkoleniowe adresowane do urzędników ministerialnych i doceniać** (także w kategoriach awansu zawodowego) **tych, którzy są w stanie budować nową jakość w kontaktach z interesariuszami i opinią publiczną.** Problem ograniczonego (wzajemnego) zaufania obywateli i instytucji publicznych jest w Polsce olbrzymim wyzwaniem i adekwatnie do tego doceniać trzeba tych, którzy chcą się z nim mierzyć.
- Najważniejszym adresem dla procesów konsultacji publicznych jest serwis Rządowego Procesu Legislacyjnego – [legislacja.rcl.gov.pl](http://legislacja.rcl.gov.pl). To jego zadaniem jest zbieranie wszystkich informacji o rządowym procesie legislacyjnym, w tym o procesach konsultacji publicznych oraz ich popularyzacja wśród wszystkich podmiotów zainteresowanych pracami legislacyjnymi nad konkretnym projektem dokumentu rządowego. Serwis RPL przeszedł niedawno przebudowę technologiczną, która uwzględniła w jego strukturze m.in. nowy etap w procesie legislacyjnym, jakim są konsultacje publiczne. Wciąż jednak można zaobserwować tam różnego typu niedociągnięcia związane w dokumentacją procesów konsultacyjnych.

Wydaje się, że struktura serwisu i powiązanie z nią logiki prowadzenia procesów konsultacyjnych mogą być dobrym narzędziem wdrażania pewnych elementów standardów konsultacyjnych – np. jeśli chodzi o konieczność upubliczniania uwag zgłaszanych w konsultacjach czy podsumowań tych procesów.

---

<sup>27</sup> Jednym z możliwych rozwiązań w tym zakresie, zaproponowanym w toku zgłaszania komentarzy do roboczej wersji niniejszego raportu przez przedstawiciela jednego z ministerstw, mogłoby być wprowadzenie koordynatora konsultacji na poziomie każdego resortu. Tak jak departamenty prawne czuwają nad całym procesem legislacji, tak taki koordynator czuwałby nad przestrzeganiem standardów konsultacji we wszystkich procesach konsultacyjnych prowadzonych przez dane ministerstwo, dbając o jednolity sposób ich prowadzenia konsultacji w danej jednostce organizacyjnej.

W tym celu konieczne jest jednak m.in. **pilnowanie wszelkich terminów związanych z publikacją w serwisie dokumentów związanych z poszczególnymi etapami konsultacji**.

Istotną zmianą z punktu widzenia podnoszenia jakości konsultacji byłoby również **zadbanie o publikowanie w serwisie na bieżąco (a nie *post factum*) wszelkich dokumentów towarzyszących konsultacjom** – a więc traktowanie uzupełniania zasobów RPL nie tylko jako formy wypełniania sprawozdawania kontrolnego, ale jako ciągłe dokumentowanie procesu z zachowaniem zasad przejrzystości i jawności.

Warto też rozważyć **zniesienie bariery w dostępie do RPL, jaką w tej chwili stanowi system publikacji w serwisie oparty o tzw. token dostępowy**, udostępniony zazwyczaj jednej osobie w całym resorcie.

- Cenne dla wzmocnienia jakości konsultacji byłoby również **stworzenie przestrzeni umożliwiającej interesariuszom konsultacji nawiązywanie interakcji w tym procesie**, np. umożliwienie deliberacji i wyrobienia poglądów na sprawę będącą przedmiotem konsultacji w trakcie dyskusji. Taką możliwość mógłby oferować oficjalny, wykorzystywany obowiązkowo przy okazji wszystkich procesów konsultacji publicznych **portal do konsultacji on-line** zaopatrzony w funkcjonalności pozwalające na bieżący podgląd zgłaszanych uwag<sup>28</sup>.
- W tym celu **warto też znacznie częściej niż obecnie korzystać z technik bezpośrednich spotkań, warsztatów, debat z interesariuszami i nie ograniczać się do zbierania uwag na piśmie**. Z naszych obserwacji wynika, że niewątpliwie najbardziej efektywne z punktu widzenia kształtowania się poglądów (każdej ze stron) na konsultowane zagadnienia są dobrze ustrukturyzowane interaktywne spotkania decyzyjnych przedstawicieli administracji i możliwie kompetentnych przedstawicieli interesariuszy.
- Kluczowe w działaniu na rzecz podnoszenia jakości konsultacji publicznych są działania edukacyjne prowadzone na poziomie poszczególnych departamentów, na którym w praktyce w ministerstwach umocowana jest odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji. **Różnego typu działania szkoleniowe w tym zakresie powinny docelowo objąć wszystkich urzędników ministerialnych, którzy w swojej pracy mogą zetknąć się z procesem konsultacji publicznych i obejmować nie tylko wiedzę z zakresu obowiązujących przepisów, ale także praktyczne wskazówki dotyczące** m.in. metod zasięgania opinii, sposobu formułowania komunikatów o konsultacjach na różnych etapach i sposób prowadzenia analizy interesariuszy oraz różnych kanałów komunikacji z różnymi grupami.

Szczególnie istotna, także dla urzędników, którzy już wcześniej mieli do czynienia z procesami konsultacji społecznych, jest **edukacja ukierunkowana na specyfikę konsultacji publicznych jako nowego elementu procesu legislacyjnego**, m.in. jeśli chodzi o rolę podmiotów nieinstytucjonalnych w tych konsultacjach. Nie wolno przy tym zapominać o edukacji nie tylko z zakresu tego, „jak” prowadzić konsultacje, ale także „po co” to robić, by ugruntować w urzędnikach zrozumienie ich znaczenia w logice włączania obywateli w procesy stanowienia prawa w porządku demokratycznym.

---

<sup>28</sup> Taka funkcjonalność była zaplanowana jako element rządowego portalu do konsultacji konsultacje.gov.pl – pozostaje liczyć, że zostanie ona faktycznie uruchomiona w ostatecznej wersji serwisu.

- Oprócz działań *stricte* szkoleniowych kluczowe jest również **dotarcie i przekonanie o potrzebie dbania o jakość prowadzonych konsultacji tych osób w resortach, które posiadają realny wpływ na urzędników różnego szczebla w danej instytucji. W takiej komunikacji niezwykle istotne jest łączenie retoryki „wymogów prawa” z tzw. językiem korzyści** – nie tylko w znaczeniu korzyści o charakterze politycznym czy związanych z usprawnieniem pracy resortu (np. konsultacje jako potencjalny sposób zapobieżenia konfliktom na późniejszych etapach procedowania projektu), ale przede wszystkim w rozumieniu korzyści dla interesu publicznego.

## REKOMENDACJE SZCZEGÓŁOWE

### Całość procesu

- **Szersze stosowanie przez resorty w procesie konsultacji publicznych korespondencji elektronicznej** (obustronnie), umożliwiającej szybkie dotarcie do dużej liczby interesariuszy oraz łatwe przekazywanie korespondencji na kolejnych etapach konsultacji (np. komunikatów o publikacji odpowiedzi na uwagi czy o przygotowaniu ostatecznej wersji konsultowanego projektu).
- **Bieżąca dokumentacja przebiegu procesu konsultacji** w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego, m.in. upublicznianie na bieżąco (a nie po zakończeniu procesu) zgłaszanych uwag, publikacja odpowiedzi na uwagi w rozsądnym terminie (nie dłuższym niż 60 dni).<sup>29</sup>
- Trwałe **umocowanie kontroli jakości procesów konsultacyjnych w strukturze poszczególnych resortów**, a także w wewnętrznej rządowej pragmatyce tworzenia prawa w ramach wydzielonego komponentu/aspektu OSR.

### Przygotowanie procesu konsultacji publicznych i zapraszanie do udziału w konsultacjach

- **Zapewnienie łatwiejszego dostępu do informacji o prowadzonych procesach konsultacji publicznych** także podmiotom (w tym w szczególności indywidualnym obywatelom), które na co dzień nie korzystają z BIP-u czy serwisu RPL. Możliwe rozwiązania w tym zakresie to m.in.:
  - **uruchomienie zakładki na stronie resortu**, dostępnej z poziomu strony głównej i na bieżąco aktualizowanej, dedykowanej konsultacjom publicznym prowadzonym przez dane ministerstwo, gdzie w jednym miejscu użytkownik strony może odnaleźć informacje o prowadzonych procesach konsultacyjnych oraz sposobach wzięcia w nich udziału,
  - **informowanie różnymi kanałami o poszczególnych etapach konsultacji** (a przede wszystkim publikacja zaproszeń do udziału), m.in. w działkach aktualności na stronie internetowej resortu oraz w prowadzonych kanałach w mediach społecznościowych,
  - **uruchomienie subskrypcji newslettera** podpiętego pod stronę internetową resortu, poprzez który dystrybuowane będą zaproszenia do udziału w procesach konsultacyjnych

---

<sup>29</sup> Jak sugerowali w trakcie badania sami przedstawiciele resortów, tym maksymalnym terminem może i powinien być następny etap prac legislacyjnych, co w praktyce oznaczałoby, że opublikowanie podsumowania konsultacji byłoby warunkiem niezbędnym dla rozpoczęcia dalszych prac nad projektem.



prowadzonych przez resort oraz ewentualnie wszelkie inne informacje związane z prowadzonymi konsultacjami (np. komunikaty o publikacji podsumowań).<sup>30</sup>

- Stworzenie w poszczególnych ministerstwach współdzielonych przez wszystkie jednostki wewnątrz tych instytucji **aktualizowanych na bieżąco baz interesariuszy**, z funkcją tagowania tematycznego i filtrowania rekordów, co umożliwi łatwiejsze konstruowanie list interesariuszy dla poszczególnych procesów konsultacji oraz wysyłkę informacji o konsultacjach do wszystkich podmiotów związanych z całym obszarem odpowiedzialności poszczególnych ministerstw lub tylko z poszczególnymi kwestiami, których dotyczy dany proces konsultacji. Alternatywą sugerowaną przez niektórych przedstawicieli ministerstw byłoby tworzenie takiej bazy zbiorczo dla całej administracji rządowej, z możliwością jej aktualizacji o nowe podmioty przez same resorty, w oparciu o doświadczenia z kolejnych procesów konsultacyjnych. W takim przypadku kluczowe znaczenie miałyby przypisanie odpowiedzialności za budowę i „opiekę” nad taką bazą określonej jednostce w strukturze administracji centralnej.
- Stworzenie możliwości dopisywania się do opisanej powyżej bazy (baz) w trybie ciągłym wszystkim podmiotom zainteresowanym wybranym obszarem tematycznym leżącym w zakresie kompetencji danego resortu – np. poprzez formularz on-line umieszczony na stronach resortów w zakładce dedykowanej konsultacjom.
- Domyślne **dopisanie do rozdzielników** stosowanych przy zapraszaniu do udziału w konsultacjach publicznych podmiotów z **Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz ogólnopolskich i regionalnych federacji organizacji pozarządowych**.
- Korzystanie z bezpłatnego, skutecznego kanału komunikacji ze środowiskiem pozarządowym, jakim jest **serwis konsultacje.ngo.pl**, który umożliwia publikowanie ogłoszeń i zaproszeń do udziału w konsultacjach, a użytkownikom pozwala m.in. na subskrypcję newslettera z informacjami o umieszczanych w serwisie nowych wiadomościach o procesach konsultacyjnych.
- Wskazywanie każdorazowo w zaproszeniu do udziału w konsultacjach konkretnej osoby odpowiedzialnej za dany proces konsultacji publicznych – wraz z danymi kontaktowymi (telefon, adres e-mail).

### Zasięgnięcie opinii i informowanie zwrotne

- **Publikowanie** wraz z projektem aktu prawnego poddawanego konsultacjom **dodatkowych materiałów, które służyły do jego przygotowania** (ekspertyz, raportów, danych) oraz **formułowanie pytań/zagadnień pomocniczych do konsultowanych dokumentów** (z możliwe

---

<sup>30</sup> Alternatywnie resorty mogą poprzez swoje strony promować korzystanie z możliwości dopisania się do odpowiedników „newsletterów” poświęconych hasłom ze skrowidza legislacyjnego za pośrednictwem portalu Rządowego Procesu Legislacji - [legislacja.gov.pl](http://legislacja.gov.pl).

daleko posuniętą troską o unikanie żargonu), które zwrócą uwagę uczestników konsultacji na te elementy konsultowanego projektu czy dotyczące go dylematy, w odniesieniu do których organizatorowi konsultacji szczególnie zależy na uzyskaniu uwag od aktorów spoza grona administracji publicznej.

- Udostępnianie oprócz dokumentów w wymaganej prawem formie skanu z podpisem przedstawiciela kierownictwa resortu także projektów w wersji dokumentu przeszukiwalnego (w wersji minimum) lub edytowalnego.
- Wykorzystywanie do zbierania uwag istniejących narzędzi internetowych umożliwiających nie tylko zbieranie uwag w sposób jawny i transparentny, ale także publikowanie w tym samym miejscu odpowiedzi na tak zgłoszone uwagi.
- **Publikowanie po zakończeniu konsultacji zgłoszonych uwag oraz odpowiedzi na nie w formie zbiorczej** (w jednym dokumencie), np. w postaci tabel z zestawieniami uwag lub (w szczególnych sytuacjach) skanów pism z uwagami połączonych w jednym pliku.
- Odpowiadanie na wszystkie zgłoszone uwagi (możliwe jest czynienie tego w formie zbiorczej), w tym podawanie każdorazowo uzasadnień dla uwag odrzuconych oraz publikowanie tych odpowiedzi przed ostatecznym rozpatrzeniem projektu.
- **Przygotowanie szablonów** do wykorzystywania przez wszystkich urzędników prowadzący procesy konsultacyjne, **zawierających niezbędne elementy komunikatów formułowanych w procesie konsultacji** (m.in. podstawy prawne dla konsultacji, „niepoprawne formuły”, których należy unikać w przypadku konsultacji publicznych – jak np. sugestia interpretacji braku uwag jako akceptacji dla projektu).
- **Przygotowanie wzoru dokumentu podsumowującego konsultacje publiczne** (np. w postaci formatki raportu podsumowującego), który obowiązywałby wszystkie jednostki prowadzące takie procesy i wyznaczał standard publikowania informacji zwrotnej, np. jako element dokumentacji procesu konsultacji w serwisie RPL.

#### REKOMENDACJE METODOLOGICZNE

Rozpoczynając realizację badania, wierzyliśmy, że z racji jego audytowego charakteru, samo zbieranie danych nie sprawi nam większych trudności. Nasze kwestionariusze nie były co prawda krótkie, ale pytaliśmy w nich o bardzo konkretne kwestie. W większości wypadków wydawało nam się, że przedstawiciel urzędu odpowiedzialny za realizację konsultacji po prostu udzieli jednoznacznej odpowiedzi: „tak” lub „nie”. Na pierwszym etapie większość danych planowaliśmy zebrać sami, korzystając z publicznie dostępnych repozytoriów informacji na temat ministerstw i procesu legislacyjnego. Już na tym etapie okazało się jednak, że tego typu zamierzenie jest daleko bardziej skomplikowane w realizacji, niż zakładaliśmy – z kilku powodów.

Po pierwsze, doświadczenia wydobywania z ministerstw danych o zakończonych procesach konsultacyjnych (nie tak odległych czasowo, bo zakończonych maksymalnie 1,5 roku wcześniej) wskazują, że **brak horyzontalnej koordynacji procesów konsultacyjnych w resortach skutkuje brakiem systematyczności w dokumentacji tych procesów i archiwizacji danych na ich temat.**

Informacje o poszczególnych procesach konsultacyjnych zbierane są jedynie na poziomie poszczególnych departamentów merytorycznych, które odpowiadały za prace nad danym projektem i jeżeli departamenty te w stosownym momencie nie wywiązały się z obowiązków dotyczących

upubliczniania danych o przebiegu konsultacji w serwisie RPL, część z nich „znika” w resorcie. W skrajnych przypadkach, czyli w sytuacji, gdy osoba odpowiedzialna za konkretny projekt i jego konsultacje przestaje pracować w ministerstwie, wiedza na temat szczegółów procesu „odchodzi” z resortu razem z nią i jest w praktyce nieodtwarzalna. Choć nie musi to koniecznie oznaczać, że pewne działania w ramach konsultacji nie miały miejsca – po prostu nie ma po nich łatwo odtwarzalnego śladu.

Po drugie, wspominamy wielokrotnie w raporcie prymat „przestrzegania przepisów” nad aktywnymi działaniami poprawiającymi jakość procesów konsultacyjnych. Mają one dla urzędników ministerialnych w większości charakter „fakultatywny”, co sprawia, że **jedyne dane, które resorty na pewno przechowują i które są możliwe do wydobycia oraz zweryfikowania, np. na podstawie śladów w serwisie RPL, to te, które dotyczą obowiązkowych elementów procesów konsultacyjnych** – m.in. samego faktu wystosowania zaproszenia do konsultacji, przestrzegania minimalnych terminów zbierania uwag czy opublikowania podsumowania procesu konsultacyjnego, w tym odpowiedzi na zgłoszone uwagi.

Po trzecie, brak nawyków związanych z dbałością o pełną transparentność i jawność procesów konsultacyjnych, w tym wciąż jeszcze panujący w niektórych resortach brak dyscypliny, jeśli chodzi o bieżące uzupełnianie serwisu RPL. Wynika on m.in. z przerzucenia tego obowiązku na inne osoby niż te, które faktycznie realizują konsultacje i zbierają dane na ich temat, i sprawia, że **dane dostępne publicznie są w wielu przypadkach niepełne. Wymagają weryfikacji z przedstawicielami ministerstwa**, którzy mogą być np. w posiadaniu listów z odpowiedziami wysłanymi do uczestników konsultacji, które nigdy nie znalazły się w RPL.

**Wyzwaniem dla badacza przy zbieraniu takich danych jest ustalenie granicy wiarygodności danych, która pozwala mu brać je pod uwagę w analizie.**

Takie wyzwania pojawiały się w niniejszym badaniu, np. w przypadku deklaracji resortów co do terminów, w jakich udzielano odpowiedzi na zgłoszone uwagi. Dla większości procesów dane w RPL były uzupełniane zbiorczo po zakończeniu części procesu legislacyjnego prowadzonego bezpośrednio w ministerstwie wraz z publikacją ostatecznej wersji projektu, który trafiał pod obrady Rady Ministrów. W części przypadków (gdy odpowiedzi nie miały formy indywidualnego, datowanego listu do poszczególnych podmiotów) jedyną informacją na temat terminu wystosowania odpowiedzi były deklaracje przedstawicieli resortu. Podobnie wyglądała kwestia informacji o ewaluacji procesów konsultacyjnych – tego typu dane nie są w żaden sposób upubliczniane i w ich zbieraniu można polegać jedynie na deklaracjach pracowników resortów.

Po czwarte, wspomiane wyżej „formalistyczne” nastawienie do procesu konsultacji, połączone z brakami w zakresie wiedzy na temat tego, jak konsultacje prowadzić, a także z niezajomością praktycznego wymiaru 7 zasad konsultacji, sprawia, iż wielu urzędników ma trudności z odniesieniem się do pytań dotyczących procesu konsultacji. A mogą one mieć charakter bardziej problemowy lub dotyczą wymiarów procesu, które nie są wprost ujęte w obowiązujących przepisach. Np. możliwość zgłaszania w konsultacjach uwag anonimowych, format, w jakim publikowane są dokumenty poddawane konsultacjom czy to, czy proces konsultacji był w jakikolwiek sposób poddany ewaluacji.

Osobną trudnością, w pewnej mierze przewidywalną, okazała się **operacjonalizacja na potrzeby badania dwóch z siedmiu zasad konsultacji – „zasady dobrej wiary” oraz „zasady poszanowania interesu publicznego”**. W obu tych przypadkach niezbędne jest ograniczenie prób „wskaźnikowania” realizacji tych zasad jedynie do części wymiarów spośród tych opisanych w „7 zasadach” – tych, które są jakkolwiek „mieralne” (co w części przypadków oznaczało jedynie możliwość stwierdzenia, czy

doszło do podjęcia jakiegoś działania, bez szczegółowej analizy jakości jego efektów). Ostatecznie za takie wymiary uznaliśmy: w przypadku zasady dobrej wiary – wyznaczony czas na zgłaszanie uwag w konsultacjach, publikację dodatkowych materiałów objaśniających istotę przedmiotu konsultacji oraz formułowanie pytań pomocniczych ułatwiających odniesienie się do kwestii poddawanych konsultacjom, a w przypadku zasady poszanowania interesu ogólnego – publikację odpowiedzi na zgłoszone uwagi, a w szczególności: publikację uzasadnień dla odrzucenia części uwag.

Podsumowując doświadczenia związane z realizacją badania, pozwalamy sobie sformułować kilka ogólnych rekomendacji dotyczących prowadzenia w przyszłości badań o podobnie zarysowanym celu:

- **Zbieranie wiedzy o przebiegu poszczególnych procesów konsultacyjnych powinno odbywać się nie na poziomie całych ministerstw, a poszczególnych departamentów.** To do nich bezpośrednio powinny być kierowane ewentualne kwestionariusze z pytaniami dotyczącymi przebiegu poszczególnych konsultacji. Takie działanie daje szansę na znaczne skrócenie czasu pozyskiwania danych i dotarcie bezpośrednio do ich źródła.
- Z racji na znaczne zróżnicowanie w podejściu do prowadzenia konsultacji, także pomiędzy różnymi jednostkami tego samego resortu, **bardziej celowe wydaje się konstruowanie ewentualnych rankingów czy indeksów nie tyle na poziomie ministerstw, co właśnie poszczególnych komórek (departamentów).**
- Aby badanie jakości procesów konsultacyjnych można było traktować porównawczo, **w pierwszej kolejności należy badać stopień realizacji tych elementów procedury konsultacji publicznych, które są obowiązkowe w świetle obowiązujących przepisów.** Już na tym poziomie widoczne są różnice pomiędzy ministerstwami i to na nie należy w pierwszej kolejności zwracać uwagę, dążąc do zbadania egzekwowalności standardów minimum w obszarze konsultacji. Wydaje się, że **dopiero w kolejnym kroku zasadne jest ocenianie i porównywanie praktyk konsultacyjnych różnych resortów, jeśli chodzi o faktyczną jakość poszczególnych działań.**
- Zbierając dane na temat procesów konsultacyjnych, należy wyraźnie **rozgraniczyć te dane, które są dostępne publicznie i w pełni weryfikowalne, oraz te, które można uzyskać jedynie bezpośrednio z ministerstw,** zwłaszcza w postaci ustnych deklaracji ich pracowników.
- Zasadne wydaje się **wypracowanie narzędzia do systematycznego, powtarzalnego badania audytowego, które obejmowałoby wszystkie jednostki wewnątrz resortów odpowiedzialne za przygotowywanie projektów aktów prawnych objętych obowiązkiem konsultacji publicznych.** Takie narzędzie opierałoby się przede wszystkim na sprawdzaniu faktycznej realizacji wytycznych dotyczących konsultacji wynikających z obowiązujących przepisów.

Badanie takie może mieć w znacznej mierze **charakter analizy danych zastanych i w pierwszej kolejności powinno skupiać się na analizie kompletności danych na temat procesów konsultacji zgromadzonych w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego,** a dopiero w przypadku stwierdzenia braków w tym zbiorze danych powinno być pogłębione o dane zebrane bezpośrednio w departamentach odpowiedzialnych za konkretne procesy konsultacyjne. Gospodarzem takiego badania powinna być jednostka w strukturach administracji centralnej nie tylko posiadająca stosowne zdolności analityczne, ale także dysponująca odpowiednią siłą oddziaływania na ministerstwa, która pozwoli np. w szybkim tempie uzyskiwać niezbędne dane uzupełniające.

# Załączniki

## **LISTA ZAŁĄCZNIKÓW TOWARZYSZĄCYCH RAPORTOWI**

1. Spis projektów aktów prawnych poddanych analizie w ramach badania.
2. Kwestionariusz zbierający podstawowe dane na temat sposobu organizacji procesów konsultacji publicznych w ministerstwie.
3. Kwestionariusz oceny konsultacji publicznych projektu aktu prawnego.