Konsultacje z zasadami

JAKOŚĆ KONSULTACJI PUBLICZNYCH W PROCESACH LEGISLACYJNYCH

OPRACOWANIE NA TEMAT SZANS I BARIER W DZIAŁANIACH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa, luty 2015 r.

pracownia badań i innowacji społecznych

stocznia

Autor raportu: Grzegorz Wiaderek

Wsparcie: Kuba Wygnański, Katarzyna Beszczyńska

Grzegorz Wiaderek (grzegorz.wiaderek@inpris.pl) – prawnik, członek zarządu i współzałożyciel INPRIS - Instytutu Prawa i Społeczeństwa, członek Obywatelskiego Forum Legislacji.

Raport jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 3.0 Polska

---

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.

Spis treści

Wprowadzenie ... 5

Procedura legislacyjna obejmująca konsultacje publiczne w świetle Regulaminu pracy Rady Ministrów ... 7

Podjęcie prac nad opracowaniem dokumentu rządowego ... 7

Sporządzenie Oceny Skutków Regulacji ... 7

Wpisanie projektu do odpowiedniego wykazu ... 8

Opiniowanie projektów aktów normatywnych lub projektów założeń ustawy w konsultacjach publicznych ... 8

Wprowadzanie zmian w konsultowanych projektach ... 10

Sporządzenie raportu z konsultacji publicznych ... 10

Test regulacyjny ... 11

Prowadzenie ewaluacji prawa ex post ... 12

Tryb odrębny postępowania z projektem dokumentu rządowego ... 12

Konferencja uzgodnieniowa ... 12

Szanse i bariery w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej mające wpływ na jakość konsultacji publicznych ... 14

Szanse i bariery w działaniach po stronie organizacji pozarządowych ... 14

Obawy i zniechęcenie strony społecznej ... 14

Opóźnienia w podejmowaniu działań ... 15

Świadomość interesu i korzyści z udziału w procesach konsultacyjnych ... 16

Istotna rola przywództwa ... 16

Ograniczona wiedza dotycząca udziału w pracach legislacyjnych ... 17

Szanse i bariery w działaniach po stronie rządowej administracji publicznej ... 18

Postawy, obawy i zniechęcenie administracji publicznej ... 18

Sposób przedstawiania aktów normatywnych do konsultacji ... 20

Sposób tworzenia i prezentowania prawa ... 21

Krótki termin na zgłaszanie uwag ... 22

Tendencja do ograniczania dostępu do danych źródłowych ... 22

Niska świadomość co do kompetencji organizacji obywatelskich ... 23

Szanse i bariery dotyczące obydwu stron: organizacji pozarządowych i rządowej administracji publicznej ... 24

Niedostateczne zrozumienie dla specyfiki funkcjonowania obydwu stron. Podejście „wszystko albo nic” ... 24

Różne rozumienie celów konsultacji publicznych ... 26

Konflikty pomiędzy organizacjami ... 27

Problem jawności ról i reprezentatywności 28
Uwagi końcowe 30
Wykaz kluczowych aktów prawnych, dokumentów i raportów 31

Wprowadzenie

Temat poprawy jakości konsultacji publicznych stał się w ostatnich latach ważnym elementem dyskusji oraz działań środowisk rządowych i pozarządowych na rzecz ulepszenia stanowionego prawa na poziomie centralnym. Istotnym momentem na drodze tych przemian było opracowanie w 2012 r. tzw. „7 zasad konsultacji", stanowiących przewodnik po najważniejszych regułach procesu konsultowania aktów prawnych. Dokument ten stał się częścią Kodeksu Konsultacji utworzonego przez ekspertów społecznych i urzędników podczas warsztatu Kongresu Wolności w Internecie oraz został włączony jako element programu rządowego „Lepsze regulacje na lata 2012-2015"[1]. Kolejnym ważnym elementem ulepszeń procesów konsultacyjnych było również wejście w życie w 2014 r. nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów (zwany dalej Regulaminem), zmieniającego dotychczas obowiązujące reguły prowadzenia konsultacji publicznych[2].

Celem niniejszego opracowania jest nakreślenie najważniejszych momentów przebiegu konsultacji w procesach legislacyjnych, mających szczególne znaczenie dla ich jakości i efektywności. Materiał jest jednym z elementów szerszego przedsięwzięcia badawczego prowadzonego przez Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia" w ramach projektu „Konsultacje z zasadami"[3], składającego się z przeglądu wszystkich ministerstw pod kątem jakości konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych oraz pogłębionej analizy dwóch przypadków konsultacji istotnych dla sektora pozarządowego: ustawy z dn. 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych oraz założeń do zmian ustawy o pomocy społecznej (2013)[4]. Przyjęta w tekście strategia łączenia opisu sytuacji zastanej z rekomendacjami na przyszłość wynika z faktu, iż badanie ma stanowić punkt wyjścia dla kolejnych działań nakierowanych na ulepszenie procesów konsultacji publicznych, m.in. w ramach wspomnianego projektu „Konsultacje z zasadami", którego istotą jest przyjęcie i wdrożenie w wybranych urzędach administracji centralnej tzw. „7 zasad konsultacji".

Zakres przedstawionych tutaj analiz obejmuje wyłącznie procesy legislacyjne prowadzone przez administrację publiczną na szczeblu centralnym. Ponadto, ze względu na obserwowaną obecnie dominującą rolę rządu w przygotowaniu projektów aktów normatywnych, z analiz wyłączony jest etap parlamentarny tworzenia prawa (niemniej, wiele z opisanych praktyk w procesach konsultacji powiela się tutaj w obydwu etapach – rządowym i parlamentarnym). W opracowaniu nie odniesiono się również do mechanizmów konsultacji opisanych w przepisach o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

[1] Więcej: www.mac.gov.pl/konsultacje-spoleczne
[2] Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013 poz. 979).
[3] Więcej informacji o projekcie znajduje się na stronie www.konsultacjezzasadami.pl
[4] Raporty ze wszystkich części badania są dostępne na stronie www.konsultacjezzasadami.pl, w zakładce „Materiały".

oraz Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu. Są to też elementy szeroko rozumianego obszaru konsultacji publicznych, jednak odmienność ich reguł i mechanizmów sprawia, że obszar ten wymagałby odrębnego opracowania. Warto również zaznaczyć, że opracowanie zostało sporządzone już w okresie obowiązywania nowego Regulaminu oraz że skupiono się na tych zagadnieniach, które mają znaczenie i zachowały aktualność po jego wprowadzeniu.

Tekst powstał na podstawie przeglądu aktów prawnych, opracowań i publikacji dotyczących konsultacji publicznych (najważniejsze z nich zostały wskazane na końcu), obserwacji wybranych procesów legislacyjnych (jako bezpośredni uczestnik i obserwator procesów opisanych na stronie internetowej Rządowego Procesu Legislacyjnego – www.rpl.gov.pl) oraz wywiadów z przedstawicielami administracji rządowej (aktualni i byli urzędnicy w randze podsekretarza stanu), środowiska pozarządowego i eksperckiego. W sumie przeprowadzonych zostało jedenaście wywiadów (telefonicznych i bezpośrednich) w okresie lipiec – wrzesień 2014 r. Ponadto, w opracowaniu, oprócz aktów prawnych, są również uwzględnione inne dokumenty np. strategii czy programów rządowych (choć dominująca jest obserwacja procedowania aktów normatywnych). W niewielkim stopniu przeanalizowano także kwestie dotyczące związków pomiędzy procesami konsultacji publicznych oraz działalnością lobbingową.

W pierwszej części opracowania przedstawione zostały kluczowe elementy mechanizmu legislacyjnego mające znaczenie dla problematyki legislacji według wspomnianego już Regulaminu prac Rady Ministrów z 2014 roku. W szczególności zwrócono uwagę na te etapy procesu, w których możliwe jest aktywne występowanie organizacji pozarządowych. Następnie, przedstawione zostały zidentyfikowane w toku analiz szanse i bariery w działaniach podejmowanych przez administrację publiczną oraz środowisko pozarządowe mające wpływ na jakość procesów konsultacji publicznych.

Procedura legislacyjna obejmująca konsultacje publiczne w świetle Regulaminu pracy Rady Ministrów[5]

Podjęcie prac nad opracowaniem dokumentu rządowego

Uprawniony organ rządowy podejmuje prace nad projektem dokumentu rządowego (w tym aktu normatywnego), jeżeli potrzeba jego opracowania wynika m.in.: z dokonanych analiz i ocen stanu prawego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego (§ 25, ust. 1 pkt 4 Regulaminu).

Jest to etap, w którym dopiero dokonuje się ocena przedlegislacyjna oraz podejmowane są decyzje o potrzebie i kierunku interwencji. Jednocześnie, jest to obszar ewaluacji prawa ex-post, w którym obecność strony społecznej nie jest, jak dotychczas, znacząca, a w którym wiedza i dane posiadane przez organizacje mogą okazać się bardzo przydatne. Na tym etapie organizacje mają możliwość wskazywania na potrzebę określonej interwencji regulacyjnej wraz z podaniem uzasadnienia oraz konsultowania i weryfikowania ocen dokonywanych w administracji publicznej. Nie są to jeszcze konsultacje publiczne w rozumieniu Regulaminu, ale można je uznać za konsultacje „problemowe".

Sporządzenie Oceny Skutków Regulacji

Przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego lub projektu założeń ustawy organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (zwanego OSR). Stanowi on odrębną część uzasadnienia (§ 24 ust. 3 Regulaminu) i powinien zawierać (zgodnie z § 28 ust. 2 Regulaminu) m.in.:

- wskazanie podmiotów, na które oddziaływać ma akt normatywny, oraz wpływu projektowanego aktu na te podmioty,
- informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu,
- wskazanie źródeł danych oraz założeń przyjętych do sporządzenia obliczeń.

Jest to również moment, w którym dany organ rządowy powinien dokonać szczegółowego rozeznania co do podmiotów z sektora pozarządowego, których sytuację należy uwzględnić w ocenie wpływu projektu, które posiadają przydatną wiedzę i dane oraz które trzeba zaprosić do konsultowania kolejnych projektów. Dokonanie tak szczegółowej analiza w tym momencie procedowania zdecydowanie ułatwiałoby dalsze działania i minimalizowałoby opisywane w kolejnych częściach opracowania problemy z „mapowaniem" sektora pozarządowego i wybieraniem podmiotów do konsultacji. Przeprowadzenie lub brak takiej analizy wskazywać może

[5] Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013 poz. 979).

też pośrednio, na ile urząd jest zorientowany w aktywności sektora pozarządowego w danej dziedzinie, czy nie pomija istotnych „graczy" z obszaru, bądź też czy poprzez odpowiedni dobór organizacji nie „manipuluje" przebiegiem konsultacji (wszystko te aspekty są też bardzo ciekawe pod kątem pogłębionego monitoringu).

Do dokumentów innych niż akt normatywny OSR sporządza się na wniosek szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Wpisanie projektu do odpowiedniego wykazu

Aby rozpocząć prace nad opracowaniem projektu aktu normatywnego lub projektu założeń ustawy należy złożyć wniosek o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych. Odpowiednio, aby rozpocząć prace nad opracowaniem innego dokumentu rządowego należy złożyć wniosek o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac programowych Rady Ministrów (§ 25 Regulaminu).

Jest to istotny moment, bowiem zgodnie z Regulaminem (§ 31) wpisane do odpowiedniego wykazu stanowi jednocześnie warunek skierowania projektu aktu normatywnego lub projektu założeń ustawy do konsultacji publicznych.

Z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia organ zobowiązany jest do udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji (w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny). Udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty związane z projektem (§ 52 Regulaminu).

Opiniowanie projektów aktów normatywnych lub projektów założeń ustawy w konsultacjach publicznych

Przedstawienie projektu do konsultacji publicznych i uzgodnień może być poprzedzone oceną jakości OSR dokonaną przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dokonaną na wniosek Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego. Szef Kancelarii dokonuje tej oceny w szczególności co do zakresu OSR oraz zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu (§32 ust. 3 Regulaminu). Szef Kancelarii w swojej opinii może np. wskazać, jakie dane powinny być jeszcze zebrane i zweryfikowane oraz z jakimi podmiotami należy projekt skonsultować. Opinia Szefa KPRM zostaje dołączona do projektu i przedstawiona wraz z nim podmiotom uczestniczącym w konsultacjach publicznych.

Jest to istotny moment, bowiem pozwala Szefowi KPRM na weryfikację i co za tym idzie, standaryzację wymogów co do zakresu i jakości przeprowadzanych konsultacji. Co prawda, same organizacje nie mają tu formalnej roli, ale jest to na pewno ciekawy element do weryfikacji i monitorowania.

Podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie konsultacji publicznych jest organ wnioskujący. Organ ten (najczęściej minister) przedstawia projekt do konsultacji

publicznych biorąc pod uwagę jego treść, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność. W ramach konsultacji publicznych organ może skierować projekt do organizacji pozarządowych lub innych zainteresowanych podmiotów, albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska (§ 36 ust. 1 Regulaminu). Przepis ten ustanowił więc zasadę kierowania projektów do konsultacji i opiniowania przez organizacje pozarządowe, ale organ ma pozostawiony pewien margines swobody. Oznacza to, że każdy projekt powinien być kierowany do konsultacji, ale w przypadku szczególnych i wyjątkowych okoliczności organ ma możliwość odstąpienia od konsultacji.

Organ ma zatem swobodę dotyczącą zakresu konsultacji publicznych oraz sposobu ich przeprowadzenia. Może to więc uczynić w sposób otwarty, przejrzysty, ze skierowanym szeroko zaproszeniem do konsultacji (w tym z wykorzystaniem platform internetowych). Z drugiej strony może też ograniczyć konsultacje do niezbędnego minimum lub całkowicie je zablokować. To bardzo ważna kwestia, gdyż, ze względu na ten margines swobody, decydujące znaczenie będzie miała praktyka, jaka ukształtuje się w tej mierze w działaniach administracji rządowej. Istotny w tym kontekście jest również poziom aktywności organizacji pozarządowych – ich bierność wzmocni dążenie do tego, by skracać i ograniczać procesy konsultacyjne. Jednocześnie zbyt intensywna aktywność organizacji przedstawiających ostre i krytyczne opinie może skutkować zachowaniami oportunistycznymi urzędów, a w efekcie również powodować ograniczanie konsultacji. Stąd tak ważne jest śledzenie sposobu realizowania procedur konsultacyjnych.

Organ wnioskujący, kierując projekt dokumentu rządowego do konsultacji publicznych, wskazuje termin do zajęcia stanowiska. Określając ten termin, organ wnioskujący zobowiązany jest wziąć pod uwagę: przedmiot, zakres i objętość projektu dokumentu rządowego, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje oraz pilność sprawy. Wyznaczenie terminu na zgłoszenie uwag krótszego niż 14 dni od momentu udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia. Organ wnioskujący może natomiast ten termin stosownie do okoliczności wydłużyć. Zdarza się, że niektóre z organów wyznaczają dłuższe terminy niż 14 dni (np. Ministerstwo Gospodarki)[6].

Nieprzedstawienie stanowiska przez podmiot biorący udział w konsultacjach we wskazanym wyżej terminie organ może interpretować wyłącznie jako rezygnację z przedstawienia stanowiska (§ 40 Regulaminu). To istotny punkt, zważywszy na powszechną do niedawna praktykę polegającą na wskazywaniu w pismach zapraszających do konsultacji publicznych, że nieprzedstawienie uwag w zakreślonym terminie traktuje się jako akceptację projektu. O ile praktyka taka może

[6] Trzeba przyznać, że wyznaczenie 14 dni jako standardu minimalnego wydaje się zbyt niskie. Poważna analiza dokumentów i sformułowanie uwag wymagają czasu, niekiedy też konsultacji z innymi organizacjami. Słuszne wydają się zatem postulaty, by ten termin odpowiednio wydłużyć. Np. w dokumencie „7 zasad konsultacji" postuluje się, by był to termin nie krótszy niż 21 dni. Więcej: www.mac.gov.pl/konsultacje-spoleczne

być zrozumiała w świetle relacji pomiędzy organami administracji ze względu na posiadane przez nie zasoby i formalne obowiązki (w ramach uzgodnień międzyresortowych), to dla relacji ministerstw z partnerami pozarządowymi nie można dla niej znaleźć uzasadnienia. Motywacje i powody organizacji dla nieprzedstawienia stanowiska czy opinii mogą być bardzo różne, zaś traktowanie tego faktu jako akceptacji jest tworzeniem fałszywej rzeczywistości. Organizacje pozarządowe bardzo często podnosiły ten problem[7], choć nie w pełni skutecznie, na co wskazują choćby wciąż występujące tego typu praktyki w działaniach niektórych ministerstw (np. Ministerstwo Finansów).

Wprowadzanie zmian w konsultowanych projektach

Przepisy Regulaminu ustanawiają też zasady co do wprowadzania zmian w konsultowanych i opiniowanych projektach aktów normatywnych. Wszelkie modyfikacje powinny być dokonywane przez organ wnioskujący wyłącznie na podstawie analizy stanowisk przedstawionych w toku konsultacji publicznych, uzgodnień oraz opiniowania. Organ ten jest zobowiązany do przedstawienia zmienionego dokumentu rządowego podmiotom biorącym udział w uzgodnieniach, a także – w przypadku wprowadzenia istotnych zmian w zakresie zainteresowania tych podmiotów – podmiotom biorącym udział w procesie opiniowania i konsultacji publicznych. Organ może przedstawić zmieniony projekt dokumentu rządowego do ponownych konsultacji publicznych (§ 48 Regulaminu).

W nowym Regulaminie wprowadzono więc szereg regulacji ograniczających zakres dopuszczalnych zmian w konsultowanych projektach do kwestii zgłoszonych w toku konsultacji publicznych. Zapis ten ma celu przeciwdziałanie, krytycznie ocenianym, praktykom w zakresie dokonywania ważnych zmian niezależnie od treści wynikających z konsultacji publicznych. Jednocześnie, kwestia poddania zmienionego projektu konsultacjom publiczny pozostała fakultatywna. W tym kontekście trzeba jednak zwrócić uwagę na § 119 Regulaminu, zgodnie z którym wprowadzony został obowiązek przeprowadzania konsultacji w odniesieniu do projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń, w przypadku, gdy w projekcie ustawy wprowadzono istotne zmiany w stosunku do założeń, a projekt założeń był poddany takim konsultacjom.

Sporządzenie raportu z konsultacji publicznych

Organ prowadzący projekt oraz przeprowadzający konsultacje zobowiązany jest sporządzić raport z konsultacji publicznych oraz opiniowania. Raport ten powinien obejmować m.in. omówienie ich wyników wraz ze wskazaniem podmiotów, które przedstawiły stanowisko lub opinię oraz omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesieniem się do nich przez organ wnioskujący (§ 51 Regulaminu).

[7] Por. opinię Obywatelskiego Forum Legislacji z dnia 13 kwietnia 2013 r. dotyczącą projektu nowej regulacji Regulaminu Prac Rady Ministrów: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Uwagi%20OFL%20do%20projektu%20Regulaminu_wyslane.pdf, dostęp 16 grudnia 2014 r.

To kolejny ważny krok w postępowaniu obejmującym konsultacje publiczne. Dotyczy on m.in. kwestii responsywności, czyli sposobu odniesienia się do zgłaszanych w toku konsultacji uwag. W dalszym ciągu jej realizacja budzi częste zastrzeżenia ze strony organizacji pozarządowych. Obecnie Regulamin porządkuje to zagadnienie, jednakże w sposób dość ogólny i, znowu, dopiero w praktyce okaże się, jak funkcjonuje ta zasada. Na razie poszczególne ministerstwa mają w tej mierze różne standardy szczegółowości i terminowości. Warto zauważyć, iż nie określono terminu, w jakim raport ma być przedstawiany, w związku z czym organ ma tu kolejny margines swobody.

Udostępnianie raportów z konsultacji publicznych umożliwia innym organizacjom zorientowanie się w materii projektowanej regulacji, a nawet przyłączenie się do działań konsultacyjnych lub rzeczniczych na kolejnych etapach legislacyjnych.

Test regulacyjny

Test regulacyjny ma za zadanie zebranie i uporządkowanie podstawowych informacji o projekcie założeń lub projekcie ustawy, identyfikację problemu regulacyjnego oraz opis przewidywanych konsekwencji wprowadzenia projektowanej regulacji. Należy go sporządzać do projektu założeń oraz do projektu ustawy przygotowanego bez uprzednich złożeń. Zawierać powinien m.in. określenie celu i istoty interwencji oraz informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu oraz o zakresie opiniowania i konsultacji publicznych dotyczących przedstawianego projektu (§ 102 i 128 Regulaminu). Jednym z istotnych elementów odróżniających test regulacyjny od OSR i raportu z konsultacji jest to, że stanowi on w znacznej mierze dokument o charakterze technicznym, mający ułatwić rządowe prace legislacyjne poprzez syntetyczne zebranie najważniejszych informacji dotyczących skutków społeczno-gospodarczych projektowanej ustawy oraz skali i wyników konsultacji publicznych.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z Regulaminem test regulacyjny dotyczący projektu, który nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, powinien zawierać wskazanie przyczyn rezygnacji z ich prowadzenia.

W rezultacie, moment przygotowania testu regulacyjnego rodzi konieczność podjęcia decyzji co do zakresu konsultacji publicznych oraz wczesnego zidentyfikowania i „zmapowania" partnerów. Oczywiście, jest to aktualne w sytuacji, gdy jest on w ogóle przygotowywany oraz, pod warunkiem, że zawiera wymagane treści na odpowiednim poziomie szczegółowości. Tymczasem obserwacje prowadzone przez Obywatelskie Forum Legislacji wskazują, że testy nie zawsze są sporządzane zgodnie wymaganiami Regulaminu (np. mają braki w danych)[8].

[8] Por. komunikant z 22 września 2014 r. z obserwacji procesu legislacyjnego prowadzonego przez członków Obywatelskiego Forum Legislacji dostępny na stronie internetowej: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa

Prowadzenie ewaluacji prawa ex post

W Regulaminie wprowadzono przepisy regulujące warunki przygotowywania ewaluacji prawa zwane „OSR ex-post". Jest to zadanie właściwego ministra w zakresie tematyki objętej działaniami jego resortu. Zgodnie z § 153 Regulaminu minister może przedstawić projekt OSR ex-post do konsultacji w szczególności podmiotom reprezentującym adresatów ustawy lub wystąpić o opinie innych organów, instytucji lub organizacji.

OSR-ex post powinien zawierać m.in.: wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa oraz zestawienie problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy, w szczególności zgłaszanych przez jej adresatów.

To kolejny moment w pracach nad prawem, w którym jest przestrzeń do zaangażowania podmiotów społecznych w pracę nad regulacjami prawnymi. Co prawda, znów jest to działanie fakultatywne. Z pewnością warto, aby organizacje wykorzystywały takie możliwości i także na tym etapie prowadziły dialog z władzami publicznymi, wyrażały swoje opinie i budowały swoją ekspertyzę. Ponadto, jest to kolejny ciekawy element procesu legislacyjnego do monitorowania pod kątem zakresy i sposobów, na jakie administracja wykorzystuje współpracę z organizacjami dla prowadzenia ewaluacji prawa ex-post.

Tryb odrębny postępowania z projektem dokumentu rządowego

W Regulaminie (w §98 - §100) przewidziano tryb odrębny dla procedowania nad dokumentami, co do których Prezes Rady Ministrów podejmie taką decyzję. Jest ona uznaniowa, co pozwala na wprowadzenie różnych wyjątków od przebiegu rządowego procesu legislacyjnego, w tym rezygnacji z przeprowadzenia konsultacji publicznych projektów założeń do ustawy i ustawy oraz skrócenia terminów na poszczególne czynności.

Ponieważ w praktyce zapis ten pozwala administracji na daleko idące zablokowanie lub ograniczenie konsultacji publicznych, ważne jest monitorowanie, czy możliwość ta nie jest nadużywana.

Konferencja uzgodnieniowa

Konferencje uzgodnieniowe są organizowane przez ministerstwa w celu wyjaśnienia wątpliwości, konfrontacji różnych punktów widzenia i wypracowania – na ile to możliwe - konsensusu co do projektowych rozwiązań.

Według Regulaminu, w konferencjach uzgodnieniowych mogą brać udział organizacje pozarządowe. Jeżeli organ wnioskujący uzna, że przyczyni się to do właściwego prowadzenia konsultacji publicznych, może zaprosić do udziału w konferencji uzgodnieniowej przedstawicieli podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach konsultacji publicznych lub zorganizować dla tych podmiotów odrębną konferencję uzgodnieniową (§ 47 Regulaminu).

To kolejny ważny moment z perspektywy podmiotów chcących uczestniczyć w konsultacjach publicznych. Jeżeli konferencje uzgodnieniowe są organizowane, a zdarza się to coraz częściej, to bardzo ważne jest, by w miarę możliwości brać w nich udział. Jest to bowiem jedyna tak sformalizowana metoda bezpośredniej wymiany opinii na linii administracja – sektor pozarządowy, poznania argumentów i logiki działania strony rządowej czy poglądów reprezentowanych przez inne podmioty aktywne w konsultacjach.

Jednocześnie, problemem w tej regulacji jest jej fakultatywność. Znów, to od dobrej woli administracji oraz aktywności organizacji będzie zależało, jak ten element konsultacji będzie funkcjonował w praktyce.

Szanse i bariery w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej mające wpływ na jakość konsultacji publicznych

W tej części analizy przedstawione zostały zidentyfikowane w trakcie lektury opracowań i rozmów z ekspertami kluczowe elementy działań strony rządowej oraz pozarządowej, mające wpływ na jakość konsultacji publicznych, rozumianą jako zgodność z obowiązującym Regulaminem pracy Rady Ministrów oraz tzw. „7 zasadami konsultacji". Elementy te wzajemnie się przeplatają, niektóre z nich należą do barier utrudniających prowadzenie konsultacji w sposób satysfakcjonujący dla wszystkich uczestników, niektóre zaś mogą być uznane za szanse, czyli warunki sprzyjające dobrym konsultacjom.

W opisie praktyk działania zastosowano podział osobno na te specyficzne dla organizacji pozarządowych, administracji publicznej szczebla centralnego oraz łącznie dla obydwu, przy założeniu, że zniesienie danej przeszkody dla jakości konsultacji, bądź tworzenie warunków im sprzyjających niekoniecznie należy do podmiotu, któremu zostało przypisane.

Szanse i bariery w działaniach po stronie organizacji pozarządowych

Obawy i zniechęcenie strony społecznej

Brak wiary w skuteczność i sensowność angażowania się w procesy konsultacji zniechęca organizacje pozarządowe do uczestniczenia w konsultacjach publicznych. Stan ten wynika przede wszystkim ze złych doświadczeń i utrwalonych opinii co do postaw administracji publicznej. Najważniejsze z nich można ująć w następujące punkty:

- zbyt krótkie terminy na składanie uwag i opinii w procesach konsultacyjnych utrudniające wnikliwe i merytoryczne wypowiedzi i konsultacje wewnątrz organizacji oraz w środowisku pozarządowym (o tej kwestii więcej w punkcie opracowania „Krótki termin na zgłaszanie uwag"),
- praca nad projektami aktów normatywnych toczy się wewnątrz instytucji administracyjnych niezależnie od formalnych konsultacji, w związku z czym zdarza się, że proces konsultacji toczy się wokół nieaktualnej wersji dokumentu,
- brak odpowiedzi na składane uwagi i opinie, odpowiedzi zdawkowe,
- brak poważnego traktowania konsultacji, polegający na tym, że po zakończeniu formalnego procesu zbierania uwag, otwiera się nową dyskusję bez odniesienia do wyników poprzednich konsultacji,

- traktowanie części konsultacji jako procesów fikcyjnych, organizowanych tylko po to, by zachować ich pozory, podczas gdy rzeczywiste i skuteczne rozwiązania zapewnia się w bezpośrednim oddziaływaniu na urzędników i posłów poza formalnymi zasadami; jako przykład takiego zniechęcającego procesu konsultacji niektórzy podają pracę nad Strategią „Sprawne Państwo", która po całym procesie konsultacji została przygotowana niemal „na nowo" bez należytego odniesienia do ustaleń i wniosków wynikających z przekazanych opinii,
- przekonanie niektórych organizacji, że szanse na skuteczne wysłuchanie w procesach konsultacji i wpływ na brzmienie aktów normatywnych i innych dokumentów mają głównie organizacje warszawskie, stąd należy im zostawić pilnowanie zmian w prawie.

Opóźnienia w podejmowaniu działań

Problem dotyczy sytuacji, w której energiczne i często bardzo aktywne wystąpienia środowisk obywatelskich następują na etapie gotowego projektu aktu normatywnego, niekiedy nawet w sytuacji, gdy znajduje się on już w parlamencie, zaś możliwości narzędzi konsultacyjnych są już mocno ograniczone. Największy nacisk powinien być położony natomiast właśnie na wcześniejsze etapy, kiedy rozstrzygane są konkretne alternatywy i dylematy legislacyjne. Czasem organizacje aktywizują się dopiero wtedy, gdy z jakichś powodów projekt zostaje nagłośniony publicznie (np. w mediach lub poprzez działania innej zaangażowanej organizacji). Naturalny jest też wtedy bardziej „konfrontacyjny" niż „dialogujący" charakter wystąpień oraz daleko idące oczekiwania. W takiej sytuacji trudno jest znaleźć pole porozumienia.

Zdarza się, że takie „spóźnione" działanie następuje bez winy środowiska pozarządowego (np. z powodu braku odpowiedniego czasu do zapoznania się z projektem i włączenia się w debatę, ze względu na braki w zasobach kadrowych). Jednak czasem wcześniejsze okazje do uczestniczenia w konsultacjach nie są wykorzystywane przez organizacje pozarządowe świadomie (np. poprzez odrzucanie zaproszeń do wyrażenia opinii i stanowisk czy udziału w spotkaniach), bądź poprzez ich niedostateczną aktywność w różnych gremiach (zespołach, radach, komisjach) powoływanych przez poszczególne jednostki administracji z udziałem podmiotów zewnętrznych (o powodach owej niechęci więcej w części opracowania „Obawy i zniechęcenie strony społecznej").

Tymczasem udział w spotkaniach organizowanych na etapie prelegislacyjnym czy w pracach różnych gremiów funkcjonujących w ramach poszczególnych ministerstw pozwala na zapoznanie się z koncepcjami regulacyjnymi i kierunkami przyszłych rozwiązań. Dzięki temu można te pomysły i koncepcje odpowiednio wcześnie skomentować i przygotować się do pracy nad projektem aktu prawnego. Dobry przykład stanowią tu prace nad kolejnymi projektami ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej.

Świadomość interesu i korzyści z udziału w procesach konsultacyjnych

Analizując procesy legislacyjne i aktywność w nich środowisk pozarządowych widać wyraźnie, że organizacje angażują się znacznie mocniej w te procesy, w których pojawiają się następujące elementy:

- regulacja dotyczy określonego środowiska, które jest reprezentowane bądź „zaopiekowane" przez organizacje pozarządowe, np. niepełnosprawni, dzieci, ojcowie (dobrym przykładem będą regulacje dotyczące świadczeń przysługujących osobom niepełnosprawnym),
- regulacja dotyczy problemów określonych grup zawodowych – wówczas stale aktywne są organizacje korporacyjne skupiające przedstawicieli danego zawodu, np. sędziów, kuratorów, pracowników pomocy społecznej (najbardziej jaskrawie widać to było podczas prac Ministerstwa Sprawiedliwości nad kolejnymi transzami ustawy dotyczącej deregulacji niektórych zawodów, podczas których padały rekordy w liczbie składanych uwag),
- regulacja dotyczy systemu funkcjonowania organizacji pozarządowych - np. regulacje pożytku publicznego, ekonomii społecznej, przepisy dotyczące zasad wydatkowania funduszy unijnych (tu dobrym przykładem będzie aktywność organizacji w pracach nad dokumentami dotyczącymi nowej perspektywy wydatkowania środków europejskich),
- regulacja dotyczy specyficznego i szczegółowego tematu, w którym istnieje wyspecjalizowana organizacja lub organizacje o utrwalonej ekspertyzie, np. problematyka dostępu do informacji publicznej, prawa człowieka (tu za przykład można podać interwencje podejmowane przez Fundacje Panoptykon w zakresie regulacji prawnych dotyczących pozyskiwania i wykorzystywania różnych danych dotyczących indywidualnych osób).

Niemniej, zdarza się również, że tego typu ustawy, nawet jeżeli dotykają wyraźnie określonych sfer życia społecznego czy interesów, nie budzą odpowiadającej ich znaczeniu aktywności społecznej. Powodem może być brak informacji i umiejętności odczytania wagi danego projektu aktu normatywnego.

Istotna rola przywództwa

Każdy proces angażujący większą liczbę podmiotów wymaga koordynacji i lidera, który będzie przewodził grupie, zbierał informacje oraz organizował współpracę. Jest to bardzo ważne, bowiem dzięki temu ogranicza się ryzyko marnowania energii i zwiększa szanse na efektywność konsultacji.

Lider potrzebny jest też po to, aby skutecznie mobilizować innych do masowego poparcia danych rozwiązań. W takich sytuacjach lider przygotowuje wystąpienia i instrukcje działań oraz upowszechnia je wśród organizacji i zainteresowanych obywateli.

Znaczenie obecności lidera (osoby lub organizacji) dla powodzenia i skuteczności procesów konsultacyjnych, czy to w aspekcie zaangażowania szerokiego grona obywateli czy organizacji, czy też skuteczności we wprowadzaniu pewnych rozwiązań, widać na wielu przykładach, m.in. w przypadku prac nad ustawą o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych[9], czy prowadzonych w ostatnich latach prac nad ustawową regulacją dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej.

Kolejny ciekawy przypadek obrazujący nie tylko udział w konsultacjach, ale także inspirującą rolę obywateli i organizacji w zmienianiu prawa, to historia nowelizacji ustawy o dokumentach paszportowych[10]. Grupa rodziców, którzy dostrzegli wady ustawy dotyczącej paszportów dla dzieci, skomunikowała się ze sobą za pomocą forów społecznościowych. Obecne wśród nich osoby o wysokich kwalifikacjach prawniczych przygotowały odpowiedni projekt zmiany przepisów i wystąpienia do właściwych instytucji (w tym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), a następnie – po podjęciu przez te instytucje pracy nad projektem wystąpienia – bieżącego konsultowania projektowanej zmiany. W efekcie tej inicjatywy dokonano uzasadnionych zmian w przepisach paszportowych.

Ograniczona wiedza dotycząca udziału w pracach legislacyjnych

Jako kluczową barierę w aktywnym uczestnictwie w procedurach legislacyjnych organizacje wskazują brak odpowiednich zasobów i wiedzy eksperckiej dotyczących m.in. analizy tekstu prawnego, przygotowania opinii prawnej, analiz oceny skutków regulacji, itd. Osoby zajmujące się legislacją w urzędach publicznych przechodzą specjalistyczne aplikacje legislacyjne bądź kursy legislacyjne, natomiast oferta dla organizacji pozarządowych jest znacznie ograniczona. Zwykle nie mogą one pozwolić sobie na opłacenie specjalistycznych kursów dla współpracowników.

Pożądane zatem byłoby wzmocnienie organizacji poprzez dostęp do wiedzy eksperckiej w zakresie postępowania legislacyjnego i umiejętności pracy z tekstem prawnym oraz umiejętności udziału w konsultacjach publicznych.

Organizacje próbują wzmocnić swoje kompetencje poprzez tworzenie koalicji i dzielenie się pracą. To bardzo dobre podejście, bowiem dodatkowo ma ten skutek, że wspólny głos wielu organizacji brzmi znacznie mocniej niż głos jednej organizacji. Wiąże się to jednak z dodatkową pracą nad koordynacją kilku lub kilkunastu podmiotów, uzgadnianiem stanowisk, itd.

Zdecydowanie warto też rozważyć podjęcie starań, żeby wypracowywać narzędzia bliższej współpracy organizacji pozarządowych i środowisk naukowych oraz prawniczych, które mogą swoją wiedzą wesprzeć merytoryczne działania organizacji. Dotychczasowe przykłady takiej współpracy świadczą o korzyściach dla obu stron. Warto też próbować upowszechnić współpracę organizacji pozarządowych z

[9] Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (Dz.U. 2014 poz. 498).
[10] Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. 2006 nr 143 poz. 1027).

wiodącymi kancelariami prawnymi w zakresie tzw. doradztwa regulacyjnego świadczonego *pro bono.*

Jest to rozpowszechniona metoda działania kancelarii prawnych w niektórych krajach zachodnich; w Polsce również są znane ciekawe przykłady takiej współpracy (np. przygotowanie projektu ustawy dotyczącej działań antydyskryminacyjnych w zakresie praw osób niepełnosprawnych przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji przy wsparciu prawnym Kancelarii Domański – Zakrzewski – Palinka). Oczywiście, taka współpraca jest możliwa tylko przy niektórych aktach prawnych o szczególnym znaczeniu, ale na pewno warto skorzystać z szansy, jaką ta metoda daje.

Innym narzędziem, które można próbować stosować dla przezwyciężenie opisanych tu ograniczeń, jest wykorzystywanie istniejących możliwości wpływania przez organizacje pozarządowe na badania i analizy prowadzone przez publiczne ośrodki badawcze (np. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych).

Dla przykładu można tu podać rozwiązanie przyjęte w regulaminie Rady Społecznej ds. Wdrażania Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości przy Ministrze Sprawiedliwości (grupującej przedstawicieli organizacji pozarządowych), zgodnie z którym Rada może występować do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z propozycjami badań.

Szanse i bariery w działaniach po stronie rządowej administracji publicznej

Postawy, obawy i zniechęcenie administracji publicznej

W administracji publicznej spotkać można różne podejścia do konsultacji publicznych, potrzeby ich organizowania oraz pożytków z niej płynących. Wyróżnić można trzy podstawowe typy urzędników według ich postaw wobec konsultacji:

- urzędnicy różnych szczebli, którzy angażują się w procesy konsultacyjne; chcą stosować różne formuły konsultacji, są otwarci na postulaty organizacji pozarządowych, są też „ambasadorami zmian" w administracji, starają się skłonić innych urzędników do podobnych działań,
- przeciwnicy konsultacji (tzw. „blokujący"), którzy uważają organizacje pozarządowe za zbędny i szkodliwy element w procesach decyzyjnych, nie wnoszący żadnej wartości, w związku z czym starają się podważać sensowność takiej współpracy oraz szukają sposobów na uniknięcie wchodzenia w relacje ze środowiskiem organizacji (np. opóźniając udostępnianie dokumentów, ograniczając zakres konsultacji),
- urzędnicy, którzy traktują konsultacje jako element ich pracy i spełniają konieczne formalności bez szczególnego angażowania się, ani jako zwolennicy konsultacji, ani jako ich przeciwnicy; wypełniają niezbędne formalności związane z procesem legislacyjnym i z konsultacjami zgodnie ze swoim zakresem obowiązków i poleceniami przełożonych (tzw. „poprawni").

Co ciekawe, można zauważyć, że ci urzędnicy, którzy są otwarci na współpracę i próbują rożnych metod współdziałania z sektorem pozarządowym, są częściej narażeni na krytykę ze strony środowiska pozarządowego niż ci, którzy niewiele robią w tej mierze i nie są tak zauważani. „Ambasadorzy zmian" są dodatkowo narażeni na krytykę wewnątrz administracji. Za przykład może tu posłużyć sytuacja, w której w jednym z ministerstw wiodących w ramach otwartości na różne formy konsultacji powołano zespół złożony z pracowników ministerstwa oraz korporacji i organizacji specjalizujących się w tematyce objętej planowaną regulacją. Zadaniem zespołu było wypracowanie propozycji rozwiązań i zmiany przepisów. Pomimo, że miał on działać otwarcie i jawnie, decyzją innego resortu, zespół został wpisany na listę zagrożeń korupcyjnych, zgodnie z realizacją programu zwalczania korupcji, co w ogromnym stopniu utrudniło jego prace. Takie działania w sposób oczywisty nie sprzyjają podejmowaniu przez urzędników aktywnych form konsultacji, znacznie bezpieczniej jest pozostać przy tradycyjnym konsultowaniu projektów ustaw przy zachowaniu minimum wymogów.

Jednym z problemów utrudniających działania „ambasadorów zmian", a wspierających „blokujących", jest niedostateczne wykorzystywanie przez organizacje pozarządowe narzędzi konsultacyjnych (np. portalu konsultacje.gov.pl). Niemniej, trzeba przyznać, że sam rząd również nie wykorzystuje ich na dużą skalę.

Kolejnym elementem stanowiącym poważną trudność we współpracy z sektorem pozarządowym z perspektywy administracji jest to, że organizacje niekiedy traktują prawo jako obszar zapewnienia uprawnień dla siebie lub swoich podopiecznych, a nie ustalania ogólnych zasad działania. Powoduje to, że koncentrują się one na szczegółowych przepisach, a nie systemowych rozwiązaniach, przez są traktowane na równi z grupami interesu, nie zaś jako głos opinii publicznej.

Z drugiej strony przyznać trzeba, że niekiedy takie podejście ma swoje uzasadnione podstawy. Nierzadko organizacje gospodarcze funkcjonują w oparciu o przepisy o organizacjach pozarządowych. W konsekwencji, zdarza się, że niektóre urzędy wprost stosują przepisy ustawy o działalności lobbingowej[11] do wszystkich organizacji pozarządowych chcących brać udział w konsultacjach publicznych, żądając od nich np. składania deklaracji zainteresowania projektem. Takie deklaracje w stosunku do organizacji pozarządowych mają uzasadnienie, jeżeli poprzedzają organizowanie przez urząd wysłuchań publicznych w trybie przewidzianym w ustawie o działalności lobbingowej. W innych przypadkach nie są one warunkiem uczestniczenia w konsultacjach publicznych projektu aktu normatywnego.

Na koniec warto przytoczyć wnioski z badania urzędników wyższych szczebli, zrealizowanego w 2014 roku przez Instytut Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk[12]. Obejmowało ono elity administracyjne polskich urzędów centralnych m.in. w kontekście udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym. W badaniu stwierdzono, że typowe trudności obejmują m.in.:

---

[11] Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r., nr 169, poz. 1414 z późn. zm.).

[12] P. Maranowski, *Elity administracyjne państwa w procesach stanowienia prawa*, artykuł złożony do druku w „Studiach Politycznych".

- nieznajomość tematyki i przedmiotu decyzji,
- wąski punkt widzenia podmiotów konsultujących,
- postawę roszczeniową wobec administracji publicznej,
- negatywny stosunek do administracji rządowej,
- próby ukrytego lobbingu politycznego lub gospodarczego przy wykorzystaniu organizacji pozarządowych,
- atakowanie administracji za próby uzależniania i nadmierną kontrolę (poprzez wymaganie składania rejestrów, sprawozdań), przy jednoczesnym dopominaniu się ścisłej współpracy i otwartości,
- brak reprezentatywności organizacji pozarządowych.

Sposób przedstawiania aktów normatywnych do konsultacji

Kolejnym elementem uznawanym za utrudnienie okazała się praktyka konsultowania brzmienia projektu ustawy albo założeń, a nie kluczowych dylematów czy alternatyw leżących u podstaw decyzji o podjęciu regulacji i kształtu samej regulacji.

Jeżeli przyjmujemy, że celem konsultacji powinno być uzyskanie jak największej wiedzy ze środowiska konsultowanych, wówczas powinny one, obok możliwości wypowiedzenia się o całej regulacji bądź niektórych jej aspektach, mieć również możliwość udzielania odpowiedzi na klarownie sformułowane pytania, zarówno w formule prostej alternatywy (tak/nie), jak i na pytania otwarte.

To umożliwiłoby udział w konsultacjach znacznie szerszemu gronu osób i organizacji, które z różnych względów nie są w stanie dokonać analiz legislacyjnych i sformułować całościowych opinii o ustawach, ale mogą przedstawić odpowiedzi na pytania i dostarczyć wartościowych danych wynikających z ich doświadczeń. Ten sposób procedowania powinien być w szczególności dominujący na wstępnych etapach prac legislacyjnych (ewaluacja prawa ex-post, wpracowanie decyzji o interwencji regulacyjnej, tworzenie testów regulacyjnych), ale też jest możliwy do wykorzystania na etapie założeń czy już samych projektów ustaw.

Inny aspekt tego problemu stanowi moment i sposób prezentowania założeń i projektów ustaw oraz związanych z nimi dokumentów, zarówno na platformie Rządowy Proces Legislacyjny, jak i w Biuletynach Informacji Publicznej. Chodzi tu przede wszystkim o kompletność udostępnianych dokumentów, moment ich umieszczania w ww. publikatorach, format plików (umożliwiający pracę z dokumentami oraz możliwość ich czytania przez osoby niepełnosprawne), obszerność, czas na przekazywanie uwag. Kluczowym problemem jest umieszczanie dokumentów na bardzo późnym etapie, który nie pozwala na realne działania, np. na kilka dni przed zakończeniem procesu konsultacji. Formalnie więc podstawowe reguły są zachowane, bo dokumenty są umieszczone w odpowiednich publikatorach, ale praktycznie nie ma możliwości złożenia przemyślanych opinii i uwag.

Sposób tworzenia i prezentowania prawa

Sposób przyjmowania prawa często uniemożliwia śledzenie procesu jego powstawania, zmian czy wprowadzania nowych instytucji. Dzieje się to z powodu wciąż dużej liczby przyjmowanych aktów prawnych i procedowanych projektów. To zdecydowanie utrudnia aktywny udział w konsultacjach publicznych i niekiedy jest głównym powodem sygnalizowanych wcześniej zbyt późnych reakcji strony pozarządowej na niektóre projekty aktów prawnych.

Dzięki uruchomieniu internetowej odsłony „Rządowego Procesu Legislacyjnego”[13], projekty aktów normatywnych i związane z nimi dokumenty są jawne i dostępne dla wszystkich. Możliwe jest ich przeszukiwanie poprzez różne kryteria. Dodatkowe możliwości dają niekiedy Biuletyny Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw. Jednak bieżące śledzenie projektowanych zmian w aktach normatywnych wiąże się z szeregiem trudności. Zdarza się, że nazwy niektórych projektów nie pozwalają na precyzyjne zidentyfikowanie materii jaką obejmują. Poza tym, problemem jest zmienianie wielu aktów normatywnych jedną ustawą i używanie formuły „...i o zmianie niektórych ustaw”. Zastosowanie tej praktyki legislacyjnej – o ile nie towarzyszy mu szeroka akcja informacyjna i zastosowanie aktywnych form konsultacji – w istocie nie pozwala na wyśledzenie wszystkich istotnych zmian, nie pozwala również na zauważenie, że dany akt jest rzeczywiście ważny i w jakim zakresie.

Receptą na to jest nie tylko szczegółowy i stały monitoring legislacyjny poprzez obserwowanie portalu obejmującego Rządowy Proces Legislacyjny, stron internetowych i Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw, ale też podtrzymywanie bieżących kontaktów z urzędami w celu zorientowania się na wczesnym etapie co do planów regulacyjnych. Z drugiej strony, sposób prezentacji projektów aktów normatywnych powinien zawierać mechanizm, który pozwoliłby sprawdzić w szybki sposób, bez konieczności lektury całego tekstu ustawy, jakie kwestie są w nim uregulowane i jakie zmiany są proponowane.

Sposób przedstawienia zmian legislacyjnych również ustanawia poważne bariery dla poznania przepisów obywatelom i organizacjom. Chodzi tu o praktykę prezentowania często licznych i cząstkowych zmian, bez przytoczenia całości brzmienia zmienianego przepisu, co powoduje trudności w zorientowaniu się, na czym konkretnie ta zmiana polega. Jest to też sprzeczne z obowiązującymi zasadami techniki prawodawczej.

Jako typowy przykład chaosu legislacyjnego bardzo utrudniającego śledzenia zmieniającego się prawa często podawany jest przykład ustawy Prawo zamówień publicznych[14], której projekty zmian następowały często w niewielkich odstępach czasu i trudno było zorientować się, jaka wersja projektowanej ustawy jest najbardziej aktualna, czy na jakim etapie procedowania legislacyjnego się znajduje. Jest to nie

[13] www.rpl.gov.pl
[14] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177).

tylko bariera dla realnych konsultacji projektów zmian tej ustawy, ale też poważny problem dla podmiotów objętych tą ustawą w kontekście pewności prawa.

Krótki termin na zgłaszanie uwag

Problem ograniczenia czasowego wyznaczanego przez organ prowadzący konsultacje jest podawany bardzo często jako utrudniający lub wręcz uniemożliwiający udział organizacji w procesie. Nawet biorąc pod uwagę zmiany, jakie niesie w tej kwestii nowy Regulamin Prac Rady Ministrów, to terminy na zgłaszanie uwag do obszernych niekiedy dokumentów są krótkie, mając na względzie w szczególności ograniczone zasoby organizacji. Mimo dostrzegalnego postępu w tej sprawie, wciąż zbyt rzadko termin zgłaszania uwag jest naprawdę dostosowany do rzeczywistego stopnia skomplikowania sprawy, zakresu problemów do rozstrzygnięcia, itd.

Jeszcze gorzej sytuacja przedstawia się w przypadku projektów procedowanych w trybach odrębnych, w których procedury są przyspieszane ze względów politycznych czy bieżące pilne potrzeby (np. konieczność przeciwdziałania dystrybucji tzw. dopalaczy).

Pozytywne przykłady w kontekście czasu poświęconego na procesy konsultacyjne niosą projekty o znaczeniu strategicznym czy systemowym. Mowa tu np. o projektach przygotowywanych przez Komisje Kodyfikacyjne działające w Ministerstwie Sprawiedliwości, o projektach strategii i programów operacyjnych realizowanych w ramach polityki rozwoju, czy projekcie nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Niezależnie od oceny, na ile konsultacje były skuteczne, przyznać trzeba, że poświęcono im odpowiednio dużo czasu, konsultowano dokumenty we wczesnych fazach projektowania, była szansa na upowszechnienie wiedzy o nich oraz miały szansę wybrzmieć głosy różnych środowisk.

Tendencja do ograniczania dostępu do danych źródłowych

Problem dotyczy równości w dostępie do danych źródłowych, na jakich opiera się dane rozstrzygniecie czy regulacja. Konsultacjom poddawane są założenia oraz projekt ustawy, które stanowią efekt rozmaitych wcześniejszych analiz i rozważań. Strona społeczna, nawet bardzo zaangażowana, nie będzie w stanie na równych prawach uczestniczyć w konsultacjach dopóki nie uzyska dostępu do tego samego zestawu danych i faktów. Być może wnioski, jakie z nich wyciągnie, będą inne; być może w analizie zostanie znaleziony błąd. Może się też okazać, że dane, które posiadają organizacje pozarządowe, przeczą danym publicznym, bądź je uzupełniają.

Ciekawym przykładem w tym kontekście jest dyskusja, jaka odbyła się w latach 2011-2013, dotycząca tzw. „likwidacji" małych sądów. Ujawnienie danych i analiz wywołało wątpliwości co do stosowanych wskaźników i wyciąganych na ich podstawie wniosków, które w konsekwencji przyczyniły się do kolejnych zmian w zakresie liczby „likwidowanych" sądów. Z drugiej strony, negatywnym przykładem omawianego zjawiska jest sytuacja, jaka nastąpiła wraz z wprowadzaniem zmian w

systemie otwartych funduszy emerytalnych, kiedy część danych i analiz nie została ujawniona, a w konsekwencji nie można było zweryfikować czy odniesiono się do podjętych na ich podstawie rozstrzygnięć.

Podsumowując, warunkiem realnego i skutecznego konsultowania aktów prawnych jest zapewnienie możliwie pełnego dostępu do danych i analiz służących za podstawę decyzji legislacyjnych oraz istnienie mechanizmu zasilania takiego systemu innymi danymi, bądź weryfikowania ich wiarygodności.

Niska świadomość co do kompetencji organizacji obywatelskich

Jak widać na przykładach dobrych praktyk w prowadzaniu procesów legislacyjnych, w konsultacjach niezwykle ważne jest przekonanie administracji publicznej dotyczące posiadania przez stronę pozarządową rzeczywistej i ważnej ekspertyzy w danej dziedzinie.

Sytuacja taka miała miejsce m.in. w pracach nad Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, przygotowywanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, gdzie brano pod uwagę głos koalicji organizacji pozarządowych skupionych w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych oraz w Koalicji na rzecz Otwartego Rządu (m.in. organizowano spotkania z organizacjami w trakcie bieżącej pracy nad założeniami i tekstem Programu i konsultowaniu jego poszczególnych elementów)[15]. Inny przykład to przyjęta w roku 2014 ustawa o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych i sposób „wydyskutowania" jej rozwiązań, polegający na pracach toczonych „przy otwartej kurtynie" – opartej na bliskiej współpracy z grupą przedstawicieli organizacji pozarządowych przy identyfikacji problemów związanych z dotychczasową regulacją „zbiórek publicznych" oraz w trakcie przygotowywania tekstu projektu ustawy[16]. Kolejny przykład dotyczy zmian w ordynacjach wyborczych, które miały wprowadzić ułatwienia dla głosujących, w szczególności osób niepełnosprawnych. Co prawda były one procedowane na poziomie parlamentarnym, jednakże w pracach nad tym projektem udało się efektywnie pogodzić aktywność sektora pozarządowego z wiedzą ekspercką (poprzez współpracę ośrodków naukowych), w celu wypracowania dobrych jakościowo opinii i konkretnych propozycji. Dodatkowo, znaczenie miało wsparcie udzielone przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Inny przykład to działania grupy organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą prawną i prowadzone od ponad 10 lat prace nad przygotowaniem systemu dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej. Co prawda, nie zostały one uwieńczone sukcesem w postaci uchwalonego aktu normatywnego, ale zaangażowane organizacje zbudowały sobie pozycję ekspercką, posiadają repozytorium wiedzy na ten temat i stale są konsultowane w tej dziedzinie.

[15] Choć przyznać też trzeba, że w końcowym dokumencie wprowadzono bardzo istotne zmiany, które nie podlegały konsultacjom i wzbudziły sprzeciw części środowiska pozarządowego. Więcej na stronie: www.antykorupcja.gov.pl

[16] Szczegółowa analiza procesu konsultacji ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych jest elementem raportu z badania przypadków konsultacji, będącego częścią projektu „Konsultacje z zasadami". Raport dostępny jest na stronie www.konsultacjezzasadami.pl w zakładce „Materiały".

To przekonanie o wartościowej ekspertyzie w organizacjach pozarządowych oczywiście nie pojawia się z dnia na dzień, lecz wymaga współpracy w dłuższym okresie czasu. Mowa tu m.in. o występowaniu z opiniami, raportami, stanowiskami nie tylko przy okazji incydentalnych regulacji, lecz regularnym uczestnictwie – w miarę możliwości – w gremiach, w których może się spotkać strona rządowa i pozarządowa, w debacie publicznej. I choć wymaga to zasobów i czasu, wydaje się jednak, że trzeba odpowiadać pozytywnie na zaproszenia do uczestniczenia w zespołach i ciałach doradczych, znaleźć sposób zainteresowania administracji wynikami swojej pracy, mieć umiejętność przyjmowania informacji zwrotnej.

Zbyt niski udział organizacji jest również zauważalny w refleksji postlegislacyjnej nad funkcjonowaniem prawa. Ten element legislacji nie jest jeszcze mocno rozwinięty w Polsce, choć dostrzega się jego coraz większą rolę. I tu także drzemie olbrzymi potencjał organizacji pozarządowych i szansa na przekonanie partnerów publicznych do współpracy. To właśnie organizacje prowadząc swoje projekty poradnicze, opiekuńcze, itp. wiedzą, jak funkcjonuje prawo „w działaniu", a dzięki umiejętnemu zbieraniu danych mogą wskazywać na istniejące dysfunkcjonalności, czy pomóc ocenić zasadność potrzeby danej interwencji legislacyjnej.

Wydaje się zatem być jednym z istotnych wyzwań, aby uświadomić organizacjom wagę refleksji postlegislacyjnej oraz wyposażyć je w umiejętności i narzędzia wydobywania i prezentowania wiedzy jaką posiadają.

Współpraca oparta na wiedzy organizacji pozarządowych z danego obszaru jest też uznawana przez niektórych przedstawicieli administracji publicznej za istotne źródło możliwości poprawy jakości pracy osób pracujących nad Ocenami Skutków Regulacji. Ich umiejętności analityczne są bowiem wysokie, jednak często brakuje im odpowiednich danych do prowadzonych analiz. Znalezienie odpowiednich kanałów porządkowania oraz przekazywania informacji i danych wynikających z pracy organizacji znacznie ułatwiłoby ten proces.

Szanse i bariery dotyczące obydwu stron: organizacji pozarządowych i rządowej administracji publicznej

Niedostateczne zrozumienie dla specyfiki funkcjonowania obydwu stron. Podejście „wszystko albo nic"

Problem ten dotyczy zarówno władz publicznych, jak i organizacji pozarządowych i obejmuje wzajemne oczekiwania i zrozumienie. Władze publiczne oczekują od dyskutujących z nimi organizacji patrzenia całościowego i obiektywnego, uwzględniania różnych okoliczności. Tymczasem, organizacje nie muszą patrzeć całościowo – najczęściej reprezentują określone grupy, mają określone cele działania i ważne jest, by to one wybrzmiały jak najpełniej. Niemniej, równie ważne jest, aby w procesie formułowania uwag i oczekiwań środowisko pozarządowe potrafiło oddzielić swój interes własny (czy reprezentowanych środowisk) od interesu publicznego oraz w odpowiedni sposób komunikować swoje wystąpienia. Zdarza się,

że organizacje dążą do uwzględnienia w projektach takich zapisów, które pomogą im w działalności, przez co traktowane są na równi z grupami interesu, a nie jako głos społeczeństwa (więcej o tym problemie w części „Problem jawności ról i reprezentatywności”).

Z drugiej strony faktem jest, że rządzący działają w określonych ramach prawnych, politycznych i organizacyjnych, związani są też zależnościami wynikającymi z konieczności uzgodnienia różnych stanowisk również pomiędzy organami władzy publicznej. Często proponowane rozwiązania są już efektem kompromisów i trudnych negocjacji wewnątrz- i międzyresortowych. Podejmując dialog czy formułując pewne oczekiwania i postulaty co do brzmienia przepisów warto zwrócić uwagę na zastane uwarunkowania i w odpowiedni, tzn. realistyczny sposób oceniać możliwości wprowadzania zmian.

Część z organizacji pozarządowych biorących udział w konsultacjach wychodzi z założenia, że wiedzą dobrze co jest słuszne i najbardziej pożyteczne (np. dla swoich podopiecznych, dla celów, o realizację których się starają), a w konsekwencji formułuje swoje stanowiska w sposób radykalny, oczekując szybkiej realizacji postulatów, nie biorąc pod uwagę uwarunkowań i ograniczeń w podejmowaniu decyzji. Czasem jest to słuszne, jednak zdarzają się również sytuacje, że taka postawa wyklucza porozumienie, a przedstawione postulaty zostają w całości odrzucone, powodując dodatkowe zniechęcenie i frustrację po obu stronach.

Problem ten pojawia się m.in. w dyskusjach o kwestiach obciążeń podatkowych czy świadczeniach społecznych. Jako przykład można tu podać historię prac nad problemem opodatkowania pracy pro bono prawników podatkiem VAT oraz podatkiem dochodowym od osób prawnych. Po wielu latach debat i wskazywania na praktyczne problemy oraz trudnych dyskusjach z Ministerstwem Finansów, Ministerstwo Gospodarki zaproponowało przepisy ustanawiające w pewnym zakresie bezpieczeństwo prawne prawników udzielających pomocy prawnej *pro bono* i ich klientów. Część ekspertów reprezentujących środowisko pozarządowe zaprotestowała przeciwko projektowanym przepisom, w efekcie czego wycofano się z regulowania opodatkowania VAT usług bezpłatnych porad prawnych. Niedługo potem organizacje zaangażowane w konsultowanie tych przepisów z kolei sprzeciwiły się wycofaniu propozycji zmian przepisów z zakresie VAT. W związku z przebiegiem tego procesu trudno spodziewać się, by w najbliższym czasie znaleźli się jacyś chętni do podjęcia tematu.

Obserwując procesy konsultacyjne można również zaobserwować sytuacje, gdy dużo energii i pracy jest poświęconych dyskusji o rozwiązaniach, których wdrożenie jest niemożliwe lub wymaga innych, dodatkowych działań i uzgodnień. To frustrujące dla obydwu stron. Stąd ważne jest precyzyjne ustalenie i wiarygodne rozeznanie zaangażowanych podmiotów co do zakresu możliwych rozwiązań. W tym przypadku dobrym narzędziem może być – wspomniane już w innym miejscu – formułowanie pytań czy dylematów do rozstrzygnięcia w ramach procesu konsultacyjnego.

Niekiedy warto przyjąć strategię „krok po kroku”, tzn. starania się o wywalczenie w konsultacjach i pracach nad zmianami prawa rozwiązań, które są możliwe do wprowadzenia w danych okolicznościach. Taka postawa może przynieść większe

korzyści, bowiem znając swoje ograniczenia i uwarunkowania działania drugiej strony mamy podstawę dla takiego formułowania oczekiwań, by odniosły jak największy skutek oraz by być postrzeganym jako poważny i przewidywalny partner do współpracy.

Kolejnym aspektem problemu związanego z niedostatecznym wzajemnym zrozumieniem dla specyfiki swojego funkcjonowania są trudności komunikacyjne między stroną społeczną i publiczną. Jest to problem trudny do precyzyjnego zdefiniowania. Chodzi o takie sytuacje, w których sposób prezentowania swoich opinii czy oczekiwań powoduje, że druga strona albo czuje się zniechęcona do współpracy albo wręcz zrażona. Wymienić można tu m.in. następujące przykłady:

- mównie różnymi „językami" – stronę publiczną dla celów przygotowania OSR czy analizy prawa ex-post interesują konkretne fakty i dane, organizacje w wielu przypadkach wolą posługiwać się językiem ogólnych opinii i prezentacji poglądów na dany problem,
- przypisywanie z góry złych intencji drugiej stronie, co wiąże się też niekiedy ze sposobem formułowania swoich opinii czy reakcji na zgłoszone uwagi,
- występowanie organizacji wobec administracji z pozycji wyższości wynikającej z reprezentowania społeczeństwa czy reprezentowania określonych grup społecznych (niepełnosprawnych, pokrzywdzonych).

Różne rozumienie celów konsultacji publicznych

Zarówno wśród przedstawicieli administracji publicznej, jak i środowiska pozarządowego można zauważyć odmienne sposoby rozumienia celów i istoty procesu konsultacji publicznych. Różnice te mają daleko idące konsekwencje praktyczne, bowiem często to postrzeganie celu i istoty konsultacji decyduje o ich potrzebie, skali, zakresie i jakości.

Dokonując pewnych koniecznych generalizacji, można wyróżnić następujące sposoby postrzegania konsultacji:

- konsultacje jako obowiązek do spełnienia – wyrażane przez część administracji publicznej, skutkuje staraniem się o wypełnienie koniecznych formalnie elementów konsultacji często ograniczonych tak naprawdę do ujawnienia projektu, czasem stanowi motywację do poszukiwania sposobności ograniczenia lub skrócenia konsultacji publicznych,
- konsultacje jako metoda zbierania wiedzy i informacji dotyczących przedmiotu regulacji – cechuje się nastawieniem na pozyskanie wszelkich możliwych danych, okoliczności i stanowisk mogących wpłynąć na ocenę celowości i optymalnego brzmienia danego aktu normatywnego, a także na zweryfikowanie rzeczywistej potrzeby i zakresu interwencji regulacyjnej,
- konsultacje jako legitymizacja decyzji regulacyjnych – w tym podejściu ze strony administracji mniej chodzi o pozyskanie potrzebnej wiedzy dotyczącej przedmiotu konsultacji, a bardziej o sam proces angażowania obywateli,

upowszechnienia wiedzy o projektowych regulacjach, uzyskania akceptacji niektórych środowisk; podejście to co do istoty, należy ocenić pozytywnie, choć czasem może prowadzić do skupienia się na angażowaniu jak największej liczby podmiotów i upowszechnianiu przedmiotu konsultacji z pominięciem zbierania konkretnych danych i opinii o projektowanej regulacji, co powoduje, że taki proces konsultacji nie ma większego znaczenia dla jakości stanowionego prawa.

Ponadto, w tym kontekście problemem może być również traktowanie konsultacji publicznych jako istoty procesu legislacyjnego. Takie ujęcie można dostrzec niekiedy w środowisku pozarządowym. Może ono powodować zniechęcenie ze względu na poczucie zbyt małego wpływu na treść formułowanych przepisów. Tymczasem, konsultacje są ważnym elementem procesu legislacyjnego, ale o treści i jakości uchwalanego prawa decyduje przebieg całości procesu, a nie tylko ten jeden element. Konsultacje nie mają też charakteru wiążącego. Znane są przykłady procesów legislacyjnych, w których o określonym kierunku przyjmowanych rozwiązań legislacyjnych decydował w głównej mierze przebieg i treść konsultacji publicznych (najlepszy przykład to regulacja dotycząca zbiórek publicznych), ale takie sytuacje należą raczej do wyjątków.

Dlatego tak ważne jest, z jednej strony, wyraźne i precyzyjne komunikowanie przez stronę rządową celów i znaczenia konsultacji, a, z drugiej strony, świadomość strony pozarządowej, że biorą udział w procesie, w którym ich głos jest bardzo ważny, ale kompetencje do podjęcia decyzji o zakresie uwzględnienia wniosków z konsultacji ma strona rządowa.

Poza tym postrzeganie konsultacji jako najważniejszego momentu stanowienia prawa powoduje, iż organizacje w zbyt małym stopniu angażują się w działania rzecznicze w całym procesie legislacyjnym, poprzestając niekiedy na jednorazowym wyrażeniu opinii o projekcie, co znacznie osłabia ich wpływ na projektowaną regulację. Możliwości oddziaływania na władze publiczne poprzez bezpośrednie wystąpienia oraz udział w debacie publicznej istnieją przez cały okres postępowania legislacyjnego. Narzędzia te powinny być – w miarę zasobów i możliwości – wykorzystywane, bowiem budują kompetencję i lepsze postrzeganie partnerów społecznych.

Konflikty pomiędzy organizacjami

Analizowane przypadki postępowań legislacyjnych i udziału w nich organizacji pozarządowych pokazują, jak szkodliwym dla jakości i efektywności konsultacji publicznych mogą być konflikty w środowisku organizacji pozarządowych, które przenoszą się potem na relacje z władzami publicznymi. Mowa tu głównie o konfliktach polegających na podważaniu legitymacji i wiarygodności drugiej strony, a nie normalnych różnicach w opiniach i stanowiskach (choć trzeba przyznać, że te ostatnie również mogą być skutecznie przez wykorzystywane przez administrację publiczną).

Konflikty pomiędzy organizacjami występującymi w procedurach konsultacyjnych polegające na podważaniu wiarygodności i kompetencji innych organizacji szkodzą w dwojaki sposób.

Po pierwsze, takie sytuacje są zniechęcające dla administracji, bowiem obawia się ona wchodzić w konflikty środowiskowe, a w razie podjęcia decyzji opowiadającej się za jedną ze stron, zostać oskarżoną o stronniczość. Przykładem niech tu będzie projekt założeń do ustawy o wspieraniu polubownych metod rozwiązywania sporów, przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki. Pomimo że założenia były konsultowane z organizacjami, a przedstawiciele niektórych z nich uczestniczyli w pracach zespołu przygotowującego zmiany, część środowiska mediatorów uznała, że ich postulaty nie zostały wysłuchane i w ostrym tonie wskazała na swoje zastrzeżenia. Tym samym, powstał spór dotyczący reprezentatywności środowiska mediatorów, ich kompetencji i związków z władzami publicznymi. Inny przykład to trudności w procesach konsultacyjnych wywołane sporami w środowisku organizacji zajmujących się różnymi typami niepełnosprawności. W ostatnich latach dużym echem odbił się konflikt w środowisku osób z problemami ze słuchem. Organizacje je reprezentujące zgłaszały do niektórych instytucji publicznych (np. Rzecznika Praw Obywatelskich, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych) odmienne postulaty, dyskredytując siebie nawzajem[17].

Po drugie, sytuacje konfliktów między organizacjami mogą być wygodne dla władzy publicznej, u której brakuje dobrej woli do współpracy. Spór można bowiem wykorzystywać poprzez przyciąganie do siebie jednej ze stron, a następnie wygrywanie jej poparcia dla przeforsowania określonych rozwiązań i wskazywanie na głosy środowiska, które je popierają. Jest to szczególnie dostrzegalne w przypadku projektów ustaw, które niosą w sobie spory o kwestie ideologiczne (np. związki partnerskie), bądź w przypadku projektów ustaw, w których rozstrzygane są kwestie dostępu do różnych świadczeń (np. projekt ustaw dotyczących kwestii polityki zdrowotnej lub polityki lekowej).

Jednak trzeba też zaznaczyć, że sama administracja publiczna nie powinna oczekiwać od strony pozarządowej przedstawiania jednego, uzgodnionego stanowiska. Różnice poglądów są naturalne i potrzebne, tak, by poznać różne stanowiska i interesy, zaś konsultacje publiczne są właśnie forum wyrażanie tych stanowisk. To, czego należy unikać, to wspomniane wyżej wzajemne dyskredytowanie poglądów czy podważanie reprezentatywności innych organizacji.

Problem jawności ról i reprezentatywności

Jak wynika z wielu wypowiedzi istotnym problemem i barierą w relacjach administracji publicznej i organizacji pozarządowych jest często wątpliwość co do rzeczywistej reprezentatywności organizacji pozarządowych i ich interesów. Można tu spotkać następujące rodzaje postaw:

[17] Opis tej sytuacji można znaleźć m.in. tu: www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/169820

- powoływanie się przez organizacje na reprezentowanie szerokiego interesu publicznego, gdy w rzeczywistości reprezentują określoną grupę zawodową czy określoną grupę społeczną; wiąże się to też niekiedy ze zjawiskiem okazywania przez organizacje „wyższości moralnej" w stosunku do administracji publicznej, w związku z deklarowanym przez nie reprezentowaniem interesu publicznego[18],
- niska reprezentatywność organizacji, które powołują się na szeroki mandat i reprezentowanie społeczeństwa, w sytuacji, gdy w rzeczywistości liczba członków i sympatyków organizacji jest niewielka oraz funkcjonują też inne organizacje działające w podobnym obszarze; chodzi również o sytuacje, gdy organizacje są zakładane przez lobbystów i firmy PR w celu wzbogacenia narzędzi tych firm (np. opisywana w mediach sytuacja, gdy powołano stowarzyszenie organizujące akcje wspierające agencję PR w jej działaniach na rzecz zmian w przepisach dotyczących utylizacji akumulatorów[19]).

Wszystkie te sytuacje powodują dysfunkcje w relacjach z administracją publiczną oraz podważają zaufanie do trzeciego sektora. Wśród kadry zarządzającej ministerstwami rozpowszechnia się przekonanie, że organizacje tak naprawdę reprezentują wąską grupę osób i niesłusznie powołują się na szeroki mandat społeczny i interes publiczny. Czasem trudno doszukiwać się w tym złych intencji; zdarza się, że organizacje w swojej argumentacji stosują kalki znaczeniowe (organizacja „społeczna" reprezentuje społeczeństwo), bez głębszej refleksji i rozróżniania reprezentowanych interesów.

Z poruszanym tutaj zagadnieniem wiąże się kwestia mechanizmów umieszczania organizacji na listach do zaproszeń do udziału w konsultacjach. Niektóre resorty mają lepsze rozeznanie w środowisku pozarządowym, inne gorsze. Przedstawiciele administracji sami przyznają, że nie ma jasnych reguł znajdowania się na takich listach; czasem zależy to od aktywności danej organizacji, innym razem od jej publicznego wizerunku. Rodzi to negatywne konsekwencje. Część organizacji, zupełnie niezainteresowanych tematem, ale znanych publicznie, otrzymuje liczne zaproszenia do konsultacji, a nie bierze w nich udziału, co może z kolei skutkować przekonaniem przedstawicieli administracji o bierności środowiska i braku potrzeby konsultowania. Nieuporządkowane tworzenie list może też stanowić, przy braku dobrej wiary, skuteczny element manipulowania, polegający na zapraszaniu wybranych organizacji z pominięciem tych nieprzychylnych.

Z pewnością ważne jest wzmocnienie zdolności administracji do diagnozowania środowiska pozarządowego oraz wskazanie organizacji infrastrukturalnych i sieciowych jako tych, które mogą być pomocne w stworzeniu „map organizacji" dostosowanych do specyfiki danego przedmiotu regulacji prawnej.

[18] Na ten element wskazywało kilku rozmówców. Ich zdaniem taka postawa już na samym początku dyskusji nastawia strony do siebie bardzo negatywnie. Wskazywali też, że ze względu na „delikatność" tematu trudno te kwestie poruszać w debacie publicznej.
[19] Przypadek opisywany w tekście C. Łazarewicza, *Tak się w Polsce tworzy prawo*, Tygodnik Powszechny, nr 37/2013 z 15 września 2013 r.

Uwagi końcowe

W ramach podsumowywania warto zwrócić uwagę jeszcze raz na kilka kluczowych elementów spośród tych wymienionych w tekście, które wydają się być decydujące dla powodzenia procesów konsultacyjnych.

Po pierwsze, Regulamin pracy Rady Ministrów ustanawia nowe, przyjaźniejsze rozwiązania dotyczące konsultacji publicznych, dopuszcza też elementy konsultacji i współpracy ze środowiskiem pozarządowym w różnych fazach procesu legislacyjnego. Pozostawia jednak duży margines fakultatywności postępowania. Pozwala to rządowi prowadzić zarówno bardzo otwarte i szerokie konsultacje, jak też stosować wyjątki i ograniczenia. Stąd bardzo duża rola: (1) regulacji, które doprecyzują niektóre pojęcia i obowiązki administracji oraz (2) wypracowania dobrych praktyk i schematów postępowania (takich, jak na przykład wspomniane na początku opracowania tzw. „7 zasad konsultacji"). (3) Ważne jest też szczegółowe monitorowanie różnych elementów postępowania legislacyjnego w kontekście przestrzegania zasad Regulaminu i innych regulacji.

Po drugie, kluczową kwestią dla poprawy jakości konsultacji publicznych i dobrej współpracy jest wypracowanie w administracji publicznej świadomości istnienia wysokich i użytecznych kompetencji tkwiących w organizacjach społecznych. Do tego potrzeba zaangażowania obydwu stron: przedstawiciele administracji mogą wykazywać się większą otwartością i zaufaniem w stosunku do eksperckiej wiedzy organizacji pozarządowych, przedstawiciele strony społecznej z kolei mogliby częściej uczestniczyć w różnych etapach procesów tworzenia prawa oraz zadbać o wzmocnienie swoich kompetencji i umiejętności w zakresie udziału w procedurach legislacyjnych.

Po trzecie poprawie powinna ulec jakość komunikacji pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi poprzez lepsze zrozumienie warunków i ograniczeń działania obydwu stron oraz jawne i klarowne prezentowanie interesów, jakie się reprezentuje. Ważne w tym kontekście jest też wzmocnienie jakości współpracy w ramach środowiska pozarządowego.

Zidentyfikowane w opracowaniu kluczowe bariery w działaniach stron mające wpływ na jakość konsultacji można uporządkować w trzy grupy: (1) systemowo-prawne; (2) utrwalone złe praktyki; (3) bariery o charakterze mentalnym (obawy, utrwalone przekonania). Wydaje się, że warunkiem poprawy skali i jakości konsultacji publicznych jest podejmowanie aktywnych działań w ramach wszystkich tych obszarów problemowych, a odpowiedzialność za ich wdrożenie spoczywa zarówno na organizacjach pozarządowych, jak i administracji publicznej.

Wykaz kluczowych aktów prawnych, dokumentów i raportów

1. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013 poz. 979).
2. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. nr 100, poz. 908 ze zm.).
3. *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji*, Ministerstwo Gospodarki 2006 r.
4. *Wytyczne do przeprowadzania Oceny Wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego* [projekt], Ministerstwo Gospodarki 2014 r.
5. Program *Lepsze Regulacje 2015* przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2013 r.
6. *Siedem Zasad Konsultacji* jako część Kodeksu Konsultacji opracowanego przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji podczas warsztatu Kongresu Wolności w Internecie w 2012 r.
7. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Raport z badania Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia" i Millward Brown SMG/KRC na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011 r.
8. *Zielona Księga – System Stanowienia Prawa w Polsce*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013 r.
9. *Praktyka konsultacji społecznych w praktyce administracji publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012 r.
10. *Przejrzystość w procesie stanowienia prawa*, Raport Fundacji im. S. Batorego (M. Doering, G. Kopińska, A. Kubiak), Warszawa 2008 r.
11. *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Raport z badania Fundacji im. S. Batorego (G. Kopińska, G. Makowski, P. Waglowski, M.M. Wiszowaty), Warszawa 2015 r.
12. *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011 r.