



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

[www.pozytek.gov.pl](http://www.pozytek.gov.pl)

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**ADW.**

**RADOSŁAW**

**SKIBA**

**Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego  
dotyczących konsultacji społecznych w zakresie  
stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem  
konsultacji z organizacjami pozarządowymi.**

**MEMORANDUM INFORMACYJNE**

*Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.*

Warszawa, 2010 r.



pracownia badań  
i innowacji  
społecznych  
  
**stocznia**

 **MillwardBrown**  
**SMG/KRC**

Memorandum informacyjne zostało opracowane na zlecenie Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w celu wykorzystania podczas realizacji projektu „**Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych**”. Memorandum obejmuje analizę przepisów prawa polskiego w zakresie obowiązków i sposobów prowadzenia konsultacji społecznych w procesie stanowienia prawa na poziomie krajowym oraz na poziomie lokalnym. Memorandum koncentruje się na konsultacjach społecznych, prowadzonych z udziałem organizacji pozarządowych, jednakże w wielu miejscach obejmuje także konsultacje z mieszkańcami i społecznościami lokalnymi. Ponadto w memorandum uwzględniono konsultacje prowadzone za pośrednictwem specjalnie tworzonych komisji, rad, komitetów, itp. tworzonych z udziałem obywateli, samorządu zawodowego, związków zawodowych lub organizacji pozarządowych. Memorandum zostało podzielone na dwie zasadnicze części: przegląd przepisów prawa pod kątem konsultacji społecznych oraz opis obowiązujących procedur konsultacyjnych, a następnie komentarz oraz wnioski z przeprowadzonej analizy.

## SPIS TREŚCI

I. Podstawowe pojęcia.....	5
Akt prawny .....	5
Organizacja pozarządowa.....	6
II. Akty prawne na szczeblu krajowym .....	9
Konstytucja RP.....	9
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.....	11
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.....	12
Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów .....	13
Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów .....	15
Wytyczne do oceny skutków regulacji.....	16
Regulamin Sejmu RP.....	18
Regulamin Senatu RP.....	20
Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa .....	21
Konwencja z Aarhus.....	22
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. 2001r. Nr 62 poz. 627 z późn. zm) .	24
Akty prawne dotyczące praw pracowniczych.....	25
Rozporządzenie określające sposób i warunki wykorzystania ogólnej kwoty połowowej .....	26
III. Konsultacje instytucjonalne – prowadzone za pośrednictwem specjalnie tworzonych ciał doradczych .....	27
Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego .....	27
Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkie komisje dialogu społecznego.....	27
Rada Działalności Pożytku Publicznego .....	28
Wojewódzkie Rady Działalności Pożytku Publicznego.....	29
Powiatowe i Gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego.....	30
Rada Pomocy Społecznej .....	31
Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych .....	32
Wojewódzkie społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych .....	33
Powiatowe społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych .....	33
Krajowa Rada Oświatowa i wojewódzkie rady oświatowe.....	34

Rada do spraw Szkolnictwa Artystycznego będącą .....	35
Naczelna Rada Zatrudnienia oraz wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia. ....	36
Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych.....	36
Krajowa Rada Gospodarki Wodnej.....	37
Rady gospodarki wodnej regionów wodnych.....	37
Krajowa Rada Ekozarządzania .....	37
Rady i Zespoły powołane na podstawie art. 7 ust 4 pkt 5 ustawy o Radzie Ministrów.....	38
Rady i Zespoły powoływane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 12 ust 1 pkt 3 ustawy o Radzie Ministrów .....	38
Komitety powoływane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 12 ust 1 pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów .....	40
Komisje Kodyfikacyjne powoływane przez Radę Ministrów na podstawie art. 12a ustawy o Radzie Ministrów .....	40
Komisje wspólne powoływane przez Radę Ministrów na podstawie art. 13 ust 1 ustawy o Radzie Ministrów. ....	42
IV. Konsultacje prowadzone przez administrację terenową oraz JST.....	44
Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodów i organy niezespólonej administracji rządowej. .	44
Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny .....	44
Ogólna podstawa prowadzenia konsultacji przez samorząd gminny.....	44
Podstawy szczególne prowadzenia konsultacji w gminie.....	46
Młodzieżowe Rady Gminy .....	48
Ogólna podstawa prowadzenia konsultacji w powiatach .....	48
Podstawy szczególne prowadzenia konsultacji w powiatach.....	50
Ogólna podstawa prowadzenia konsultacji przez samorządy województw .....	50
Podstawy szczególne prowadzenia konsultacji przez samorządy województw.....	51
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (uchwały dotyczące konsultacji, programy współpracy) .....	52
Komentarz .....	53
Referendum jako specyficzna forma zasięgnięcia opinii społeczeństwa .....	53
V. Komentarz oraz wnioski z przeprowadzonej analizy.....	55
Zestawienie tabelaryczne .....	57

## I. PODSTAWOWE POJĘCIA

### AKT PRAWNY

Definiując pojęcie aktu prawnego należy odwołać się do regulacji przyjętej w art. 87 Konstytucji RP zgodnie z którą źródłami prawa powszechnie obowiązującego na terenie całego kraju są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Natomiast źródłami prawa lokalnego obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły są akty prawa miejscowego.

**Projekty rządowych aktów prawnych** są to projekty: aktu normatywnego, założeń projektu ustawy, programu, sprawozdania, informacji, analizy problemowej, oceny realizacji zadań, stanowiska, decyzji i innego rozstrzygnięcia Rządu, jak również innego materiału i przedłożenia przewidzianego w obowiązujących przepisach, zleconego przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów albo przygotowywanego za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów – § 1a Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Na podstawie art. 93 ust 1. Konstytucji RP - uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określają ustawy (głównie ustawy samorządowe oraz ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie).

### **Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodów i organy niezespółonej administracji rządowej.**

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wojewoda oraz organy niezespółonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ponadto na podstawie art. 60 ust. 1. tej ustawy wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Wśród organów administracji niezespółonej, którym obecnie obowiązujące przepisy wyraźnie potwierdzają prawo wydawania aktów prawa miejscowego, można wymienić:

- powiatowych lekarzy weterynarii (art. 42 ust. 11 i art. 45 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt),
- dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne),
- dyrektorów urzędów żegluga śródlądowej (art. 14 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej)

- dyrektorów urzędów morskich (art. 47 i 48 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej),
- okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego (art. 18, art. 32 i art. 55 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie).

Do aktów prawa miejscowego należy zaliczyć także statut urzędu wojewódzkiego.

Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie przewiduje żadnej formy konsultacji aktów prawa miejscowego.

### **Akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy.**

Do aktów prawa miejscowego należy zaliczyć statuty województwa, powiatu i gminy. Wśród organów samorządu terytorialnego, którym obecnie obowiązujące przepisy przyznają prawo wydawania aktów prawa miejscowego można wymienić:

- radę gminy (zob. art. 40 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym),
- - wójta, burmistrza, prezydenta miasta (zob. art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym),
- - radę powiatu (zob. art. 40-42 ustawy o samorządzie powiatowym),
- - zarząd powiatu (zob. art. 42 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym),
- - sejmik województwa (zob. art. 89 ustawy o samorządzie województwa).

Prawo miejscowe może ponadto tworzyć zgromadzenie związku komunalnego, które w zakresie zadań zleconych związkowi wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy lub powiatu (art. 69 ustawy o samorządzie gminnym i art. 65 i 74 ustawy o samorządzie powiatowym).

---

## ORGANIZACJA POZARZĄDOWA

### **Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**

Zgodnie z art. 3 ustawy organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki organizacyjne, które posiadają zdolność prawną (zdolność bycia podmiotem praw i obowiązków), w tym stowarzyszenia i fundacje:

- 1)niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,
- 2)niedziałające w celu osiągnięcia zysku.

Ponadto organizacjami pozarządowymi są:

- 1) partie polityczne;
- 2) związki zawodowe i organizacje pracodawców;
- 3) samorządy zawodowe;
- 4) fundacje utworzone przez partie polityczne.

Choć na podstawie art. 3 ust 4 ustawy nie stosuje się do nich przepisów działu II. Są więc to organizacje pozarządowe, które nie korzystają ze wszystkich praw określonych w ustawie (nie mogą prowadzić działalności odpłatnej, uzyskać statusu OPP, realizować zadań zleconych przez administrację, czy działać w ramach rad pożytku publicznego).

Nie są organizacjami pozarządowymi w rozumieniu ustawy ale zgodnie z art. 3 ust 3 mogą prowadzić działalność pożytku publicznego:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (zmiana działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie).

Pod warunkiem, że podmioty te nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

#### **Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym**

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o KRS stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe oraz fundacje podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Lista podmiotów podlegających wpisowi została określona w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach. Rozporządzenie wymienia:

1. stowarzyszenia, co obejmuje także ich jednostki terenowe posiadające osobowość prawną,
2. związki stowarzyszeń,
3. fundacje,
4. kółka rolnicze,
5. rolnicze zrzeszenia branżowe,
6. związki rolników, kółek i organizacji rolniczych,
7. związki rolniczych zrzeszeń branżowych,
8. związki zawodowe rolników indywidualnych,
9. cechy rzemieślnicze,
10. izby rzemieślnicze,
11. Związek Rzemiosła Polskiego,

12. zrzeczenia handlu i usług,
13. zrzeczenia transportu,
14. ogólnokrajowe reprezentacje zrzeczeń handlu i usług,
15. ogólnokrajowe reprezentacje zrzeczeń transportu,
16. inne organizacje przedsiębiorców
17. izby gospodarcze, co obejmuje także Krajową Izbę Gospodarczą,
18. związki zawodowe, co obejmuje także ich jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną,
19. ogólnokrajowe związki międzybranżowe,
20. ogólnokrajowe zrzeczenia międzybranżowe,
21. związki pracodawców,
22. federacje i konfederacje związków pracodawców,
23. stowarzyszenia kultury fizycznej,
24. związki sportowe,
25. polskie związki sportowe,
26. stowarzyszenia kultury fizycznej o zasięgu ogólnokrajowym,
27. nieposiadająca osobowości prawnej organizacja pożytku publicznego,
28. inna osoba prawna będąca organizacją pożytku publicznego,
29. kościelna osoba prawna będąca organizacją pożytku publicznego,
30. nieposiadająca osobowości prawnej instytucja kościelna będąca organizacją pożytku publicznego.

Należy pamiętać, że niektóre podmioty nie podlegają obowiązkowi rejestracji w KRS np. stowarzyszenia zwykle, organizacje studenckie, czy organizacje (instytucje) kościelne.

#### **Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego**

Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) organizacjami społecznymi są organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Do niezbędnych cech organizacji społecznej zaliczyć należy:

- 1) substrat osobowy. Organizacja społeczna jest zrzeczeniem (korporacją) osób fizycznych lub prawnych (wobec tego istnieją wątpliwości co do uznania fundacji za organizację społeczną w rozumieniu k.p.a.);
- 2) "legalność" organizacji społecznej, czyli działanie na podstawie prawa powszechnie obowiązującego i w formie przez to prawo przewidzianej;
- 3) funkcjonowanie poza strukturą aparatu państwa.



## II. AKTY PRAWNE NA SZCZEBLU KRAJOWYM

### KONSTYTUCJA RP

W art. 61 Konstytucji przewidziano, że "Obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne", a w art. 74, że "Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska". Prawo do informacji choć istotne, nie wypełnia jednakże swoją treścią pojęcia konsultacji, a więc procesu opiniowania i uzgadniania aktów prawnych.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP "Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, **dialogu i współpracy partnerów społecznych** stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej". Przepis ten ogólnie mówi o dialogu i współpracy partnerów społecznych, jednakże wyłącznie w nawiązaniu do ustroju gospodarczego RP. Emanacją tego przepisu jest powołanie **Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych oraz wojewódzkich komisji dialogu społecznego. W tym wypadku choć mowa jest o dialogu społecznym to ogranicza się on wyłącznie do związków zawodowych oraz organizacji pracodawców.**

#### Komentarz

Brak przepisów rangi konstytucyjnej przewidujących obowiązek prowadzenia konsultacji społecznych poza Komisją Trójstronną należy uznać za poważną wadę naszego systemu prawnego. Praktyka działania administracji publicznej, instytucji oraz organów władzy wskazuje na niedostateczność obecnie obowiązujących procedur demokratycznych. Udział społeczeństwa w rozstrzyganiu najważniejszych problemów, podejmowaniu decyzji oraz stanowieniu prawa jest niewystarczający. Pewne aspekty związane z udziałem obywateli lub ich organizacji w tworzeniu prawa można próbować wyprowadzić z norm konstytucyjnych odnoszących się do prawa do informacji oraz z ogólnych norm stanowiących o dialogu i współpracy.

#### Prawo do petycji

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Organizacje społeczne mają prawo składania skarg i wniosków na podstawie art. 249 k.p.a. w zw. z art. 248 § 1 k.p.a.

Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa Kodeks postępowania administracyjnego. Na podstawie art. 221 § 1 k.p.a. zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu. Petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organów państwowych oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotem wniosków mogą być wszelkie sprawy dotyczące ulepszenia organizacji i pracy administracji publicznej, zapobiegania nadużyciom, wzmocnienia praworządności oraz lepszego zaspokajania potrzeb obywateli. Wnioski należy kierować do urzędów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Organ który otrzymał wniosek jest zobowiązany odpowiedzieć niezwłocznie lecz nie później niż w ciągu miesiąca. Na niezafatwienie sprawy w terminie przysługuje zażalenie do organu wyższego stopnia, a pracownik administracji może z tego tytułu ponosić odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną.

Prawo do petycji, czy też składania wniosków, nie jest bezpośrednio przejawem udziału społeczeństwa w stanowieniu prawa, jednakże w pewnym zakresie umożliwia obywatelom i ich organizacjom wpływanie na funkcjonowanie administracji publicznej oraz zgłaszanie postulatów w zakresie niezbędnych zmian prawnych. Przepisy ustanawiają procedurę postępowania w razie złożenia wniosku, określają czas w jakim powinna nastąpić reakcja na wniosek (ewentualnie skargę), lecz nie obligują, z oczywistych przyczyn organów administracji do uwzględnienia zgłaszanych postulatów. Decydująca w tym zakresie będzie więc praktyka i wewnętrzne zasady postępowania obowiązujące w danym urzędzie lub instytucji.

### **Obywatelska inicjatywa ustawodawcza**

Zgodnie z art. 118 ust 2 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Zgodnie z tą ustawą czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy oraz organizacją zbierania podpisów osób popierających projekt organizuje komitet inicjatywy ustawodawczej. Komitet może stworzyć co najmniej 15 osób, które złożyły pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu. Po zebraniu 1000 podpisów komitet zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu. Marszałek Sejmu, w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia, postanawia o przyjęciu zawiadomienia. Postanowienie o przyjęciu zawiadomienia doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi komitetu. Natomiast umotywowane postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia może być przez pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Po zebraniu 100.000 podpisów (na co komitet ma 3 miesiące od złożenia zawiadomienia) pełnomocnik komitetu wnosi do Marszałka Sejmu projekt ustawy z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt. Marszałek Sejmu kieruje projekt ustawy do pierwszego czytania w Sejmie i zawiadamia o tym pełnomocnika komitetu. W pracach nad projektem ustawy komitet reprezentuje przedstawiciel lub osoba uprawniona do jego zastępstwa. Przedstawiciel jest uprawniony do udziału w pracach Sejmu i Senatu.

### **Komentarz**

Wpływ obywateli na kształt obowiązującego w Polsce prawa może przejawiać się nie tylko udziałem obywateli i ich organizacji w procesie stanowienia prawa na zasadach opiniowania czy konsultacji, ale również poprzez inicjatywę ustawodawczą, w postaci proponowania obywatelskich projektów ustaw. Projekt obywatelski nie musi zostać przyjęty przez Parlament i podlega takim samym zasadom uchwalania jak każda inna ustawa. Niedawno miało miejsce niepokojące wydarzenie kiedy Marszałek

Sejmu RP odmówił przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Wolne Konopie”. Postanowienie Marszałka Sejmu RP zostało uchylone przez Sąd Najwyższy.

## USTAWA Z DNIA 24 KWIETNIA 2003 R. O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE

Ustawa reguluje między innymi zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Wprowadza w art. 5 ust 1 zasadę zgodnie z którą organy administracji publicznej prowadzą działalność we współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca ta odbywa się w szczególności w formach:

- **konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych** w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- **konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, z radami działalności pożytku publicznego**, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- **tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym**, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

### Komentarz

Ustawa nie określa zasad ani trybu prowadzenia konsultacji. Z przytoczonych przepisów wynika, że współpraca polegająca na konsultowaniu z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawnych dotyczy zarówno administracji rządowej (centralnej i terenowej), jak i samorządu terytorialnego. Zapis ustawowy nie przesądza natomiast czy nakaz prowadzenia konsultacji z lokalnymi radami pożytku publicznego dotyczy także administracji rządowej i przygotowywanych przez nie projektów aktów prawnych. Art. 5 ust 5 ustawy przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego prawo określenia, w drodze uchwały, szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Brak jest odpowiedniego upoważnienia do określenia w drodze np. zarządzenia zasad prowadzenia konsultacji przez organy administracji rządowej. W odniesieniu do rządowych projektów ustaw i rozporządzeń określenie zasad konsultacji powinno zatem znaleźć miejsce np. w Regulaminie Rady Ministrów. Ponadto należy przypomnieć, że na szczeblu centralnym działa Rada Działalności Pożytku Publicznego, do zadań której należy wyrażanie opinii o rządowych projektach aktów prawnych dotyczących działalności pożytku publicznego oraz wolontariatu.

Szczegółowe zasady działania Rady Pożytku Publicznego oraz lokalnych rad pożytku publicznego omówiono w części IV pkt 2 opracowania.

Zgodnie z art. 5b ust. 1. ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organy administracji rządowej mogą, w drodze zarządzenia, przyjąć, **po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi** program współpracy z organizacjami pozarządowymi na okres od

roku do 5 lat. Program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

#### **Komentarz**

W odniesieniu do projektu programu współpracy ustawa wyraźnie wskazuje, że jego przyjęcie w drodze zarządzenia musi zostać poprzedzone konsultacjami z organizacjami pozarządowymi. Ustawa poza obowiązkiem poddania programu współpracy konsultacjom z organizacjami, których program będzie dotyczył, nie określa ani trybu ani zasad prowadzenia konsultacji pozostawiając w tym zakresie pełną swobodę organom administracji.

Ponadto ustawa przewiduje, że organy administracji publicznej mogą **po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi** tworzyć i prowadzić jednostki organizacyjne, których celem jest działalność na rzecz organizacji pozarządowych (działalność wspierająca). Również w tym zakresie nie wskazano zasad i trybu prowadzenia konsultacji.

#### **Komentarz**

Podsumowując należy stwierdzić, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawiera fragmentaryczne postanowienia dotyczące konsultacji aktów prawnych. Obowiązująca regulacja jest niewystarczająca dla zapewnienia udziału społeczeństwa i organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa. Wyraźny obowiązek konsultacji wprowadzono jedynie w odniesieniu do programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, w pozostałym zakresie pozostawiając jedynie możliwość prowadzenia konsultacji. Ponadto ustawa nie określa trybu prowadzenia konsultacji, pozostawiając to rozstrzygnięciu organów administracji oraz samorządu terytorialnego.

Rządowe projekty aktów prawnych podlegają procedurze przygotowania i konsultacji określonych ustawie z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, uchwale nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów oraz rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

#### **USTAWA Z DNIA 4 WRZEŚNIA 1997 R. O DZIAŁACH ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ**

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej w celu realizacji swoich zadań **minister kierujący określonym działem współdziała**, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z **organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych**.

#### **Komentarz**

Ustawa zawiera jedynie ogólnikowy nakaz współdziałania ministrów z organizacjami pozarządowymi, nie określając zasad ani trybu tego współdziałania. Taki zapis nie ma praktycznego znaczenia z punktu widzenia wprowadzenia realnego udziału społeczeństwa w stanowieniu prawa.

## USTAWA Z DNIA 8 SIERPNI 1996 R. O RADZIE MINISTRÓW

Zgodnie z art. 7 ust 4 pkt 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów każdy z członków Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów **współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych.**

### Komentarz

Powyższy obowiązek współdziałania z organizacjami społecznymi ma charakter ogólnego zalecenia i nie został w komentowanej ustawie bliżej sprecyzowany (brak jest określenia zasad i szczegółowego trybu współdziałania). Dlatego też nie ma praktycznego znaczenia.

Ponadto na podstawie ustawy mogą być powoływane różne ciała doradczo konsultacyjne.

Zgodnie z art. 7 ust 4 pkt 5 po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów każdy z członków Rady Ministrów może powoływać rady i zespoły, jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania. Rady i zespoły powoływane są przez ministrów na podstawie zarządzenia.

Zgodnie z art. 12 ust 1 pkt 3 Prezes Rady Ministrów może tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w tym rady i zespoły doradcze. Premier tworzy te organy pomocnicze w drodze zarządzenia, w którym określa ich nazwę, skład, zakres działania i tryb postępowania.

Ponadto zgodnie z art. 12a Rada Ministrów na podstawie rozporządzenia może tworzyć komisje kodyfikacyjne do uregulowania określonych dziedzin prawa. W rozporządzeniu określa się nazwę komisji skład, przedmiot i tryb postępowania.

Zgodnie z art. 13 Rada Ministrów może tworzyć na podstawie rozporządzenia komisje wspólne składające się z przedstawicieli Rządu oraz przedstawicieli określonej grupy (środowiska) społecznej. Celem takich komisji jest wypracowanie wspólnego stanowiska w ważnych sprawach.

Szczegółowe informacje na temat powołanych na tej podstawie prawnej rad i zespołów został omówiony w części IV pkt 2 opracowania.

### Zasady Techniki Prawodawczej (dalej również jako: ZTP)

Na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów wydane zostało Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (dalej jako: ZTP). Art. 14 ust 5 przewiduje, że ZTP określają między innymi metodę przygotowania projektów aktów prawnych oraz warunki jakim powinny odpowiadać uzasadnienia tych projektów.

### Komentarz

Niestety delegacja ustawowa zawarta w art. 14 ust 5 ustawy nie wskazuje, że rozporządzenie ZTP powinno określać zasady prowadzenia konsultacji społecznych przygotowywanych aktów prawnych.

Zgodnie z § 1 ust 1 pkt 4 rozporządzenia ZTP podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się między innymi zasięgnięciem opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy.

### Komentarz

Przepis ten wskazuje ogólnie na obowiązek zasięgnięcia opinii zainteresowanych przed przystąpieniem do przygotowania projektu aktu prawnego, ale nie zawiera szczegółowych warunków jakim te konsultacje powinny odpowiadać. Istotne jest to, że konsultacje powinny poprzedzać moment podjęcia pracy nad projektem, a nie dotyczyć już gotowego projektu. W wyniku konsultacji może bowiem okazać się, że przygotowanie projektu nowego aktu prawnego będzie zbędne.

Natomiast § 12 ZTP przewiduje, że zasady sporządzania uzasadnienia projektu ustawy określają odrębne przepisy. Takim przepisem jest art. 34 ust 2 Regulaminu Sejmu RP, który stanowi, że do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie. Natomiast § 10 ust 6 Regulaminu pracy Rady Ministrów stanowi, że obowiązkową częścią uzasadnienia projektu aktu prawnego jest przedstawienie Oceny Skutków Regulacji (OSR), której składnikiem jest z kolei przedstawienie wyników przeprowadzonych konsultacji.

#### **Komentarz**

Przepisy te są mało precyzyjne i nie stanowią dostatecznie silnej i jednoznacznej zapory dla zgłaszania projektów merytorycznie słabo uzasadnionych oraz nie wymagają wprost przeprowadzenia konsultacji ani podania w uzasadnieniu ich wyników (chyba, że obowiązek przeprowadzenia konsultacji wynika z innych przepisów). Wydaje się uzasadniony postulat de lege lata wskazania w ZTP obowiązku dwukrotnego przeprowadzenia konsultacji na etapie założeń do projektu oraz konsultacji samego projektu aktu prawnego (być może z wyjątkiem sytuacji nagłych lub pilnych) oraz określenia minimalnych standardów oraz trybu tych konsultacji.

Odpowiednikiem § 12 ZTP w stosunku do aktów wykonawczych (rozporządzeń) jest § 131 ZTP. Przepis ten wprowadza obowiązek dołączania uzasadnień do projektów rozporządzeń, ale w zakresie zasad sporządzania uzasadnień odsyła również do odrębnych przepisów. Zasady wyrażone w tym przepisie stosuje się odpowiednio do projektów uchwał i zarządzeń (§ 141 ZTP) i projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP).

#### **Komentarz**

Zgodnie z komentowanymi przepisami ZTP wszystkie wymienione akty prawne powinny mieć uzasadnienia, a elementem uzasadnienia powinno być przedstawienie wyników konsultacji, jednakże w przepisach tych nie ma wyrażonego wprost obowiązku konsultowania projektów tych aktów prawnych, a także określenia zasad prowadzenia tych konsultacji oraz prezentowania ich efektów. Można przykładowo wskazać, że w Zasadach techniki prawodawczej z 1961 r. w § 69 ust 1 wprowadzono zasadę, że projektu aktu ustawodawczego dołącza się uzasadnienie. Zgodnie z § 69 ust 2 uzasadnienie powinno jasno i wyczerpująco, lecz zwięźle i konkretnie, bez rozwlekłości przedstawić stosunki faktyczne w dziedzinie, która ma być przedmiotem unormowania, oraz tłumaczyć potrzebę i cel wydania aktu ustawodawczego, a ponadto cel każdego z jego przepisów, jeżeli nie wynika on z samej treści aktu, omawiać podstawowe założenia projektu, dawać pełny obraz zamierzeń, **omawiać wyniki dyskusji publicznej oraz konsultacji z prezydiami rad narodowych i organizacjami społecznymi.**

## UCHWAŁA NR 49 RADY MINISTRÓW Z DNIA 19 MARCA 2002 R. REGULAMIN PRACY RADY MINISTRÓW

Wdrażanie systemu OSR rozpoczęto w 2001 r., kiedy wprowadzono do regulaminu pracy Rady Ministrów obowiązek sporządzania OSR przed opracowaniem projektu aktu normatywnego i zamieszczania jego wyników w uzasadnieniu projektu ustawy. Regulamin określa minimalny zakres syntetycznej prezentacji OSR. Funkcjonowanie systemu OSR w latach 2002–2005 poddane zostało krytycznej ocenie na podstawie analiz uzasadnień do projektów ustaw. W praktyce przygotowujący OSR bardzo rzadko badali rzetelnie skutki społeczne i gospodarcze uchwalanych przepisów, a oceny najczęściej sprowadzały się do ogólnikowych opisów potencjalnych korzyści, jakie może przynieść regulacja. W 2006 r. przyjęto „Program reformy regulacji”. W październiku 2006 r. Rada Ministrów przyjęła w formie zapisu do protokołu z posiedzenia – nowy dokument: „Wytyczne do oceny skutków regulacji”.

Obowiązek wykonywania OSR do rządowych projektów aktów prawnych stanowi integralną część procesu opracowania, opiniowania, uzgadniania i rozpatrywania projektów aktów normatywnych przyjmowanych przez Radę Ministrów. Zgodnie z § 9 Regulaminu Pracy Rady Ministrów – organ wnioskujący przed opracowaniem projektu aktu normatywnego obowiązkowo dokonuje oceny przewidywanych skutków regulacji a wyniki OSR stanowią część uzasadnienia do aktów normatywnych. Ocena skutków regulacji powinna obejmować nie tylko akty normatywne w randze ustawy, ale także akty wykonawcze. Wyjątkiem jest ustawa budżetowa, dla której przyjęty jest odrębny tryb jej zgłaszania i uchwalania. Pogłębiona ocena skutków regulacji jest przeprowadzana dla stosunkowo niewielkiej grupy projektów. Ostateczną decyzję czy dany projekt spełnia przesłanki do przeprowadzenia pogłębionego OSR są podejmowane przez poszczególne ministerstwa.

### Projekt założeń aktu prawnego

Zgodnie z § 9 Regulaminu członek Rady Ministrów przygotowujący projekt założeń aktu prawnego dokonuje oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji przed opracowaniem projektu założeń projektu ustawy oraz projektu aktu normatywnego. Koordynację sporządzania oceny oraz zakresu konsultacji społecznych projektów rządowych aktów normatywnych zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Projekt założeń projektu ustawy, obejmuje między innymi ocenę przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji, **która zawiera także wyniki przeprowadzonych konsultacji**, w szczególności, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z obowiązujących przepisów.

### **Komentarz**

Z § 9 Regulaminu wynika więc iż już na etapie sporządzania założeń do aktu prawnego należy dokonywać konsultacji i ich efekty zamieszczać w OSR (czyli ocenie skutków regulacji). Niestety przepisy Regulaminu nie wprowadzają wprost obowiązku prowadzenia konsultacji, nie określają jego trybu, czasu trwania i innych istotnych szczegółów. Te braki powodują, że prowadzenie konsultacji ich forma oraz tryb pozostają zależne od decyzji podmiotu przygotowującego założenia a następnie projekt aktu prawnego.

### Projekt aktu prawnego

Wymogi odnośnie uzasadnienia projektów rządowych zostały określone w § 10 ust 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów (do tych właśnie przepisów odsyła § 12 ZTP). Przepis ten przewiduje obowiązek uzasadniania projektów aktów prawnych. Zgodnie z § 10 ust. 6 Regulaminu pracy Rady Ministrów odrębną część uzasadnienia projektu rządowego stanowi OSR (ocena skutków regulacji). OSR jest to syntetyczne przedstawienie wyników oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych projektowanej regulacji, **zawierające między innymi wyniki przeprowadzonych konsultacji**, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa. Podobnie jak w wypadku projektów założeń aktów prawnych, również przy przygotowaniu projektu aktu normatywnego należy prowadzić konsultacje społeczne, a w uzasadnieniu przedstawić ich wyniki.

#### **Komentarz**

Jak już było wspomniane Regulamin nie precyzuje obowiązku oraz zasad prowadzenia konsultacji. Przeprowadzenie konsultacji zależy więc od organu przygotowującego projekt, chyba że odrębne przepisy wprowadzają wymóg ich przeprowadzenia. Sposób, zakres, czas i inne warunki prowadzenia konsultacji także zostały pozostawione uznaniu organów administracji.

#### **WYTYCZNE DO OCENY SKUTKÓW REGULACJI**

„Wytyczne do oceny skutków regulacji” określają zasady dokonywania oceny przewidywanych skutków (koszty i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych zgodnie z § 9 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów. „Wytyczne do oceny skutków regulacji” zastąpiły „Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji” przyjęte przez Radę Ministrów 1 lipca 2003 roku. Należy podkreślić, że Wytyczne są wewnętrznym dokumentem przygotowanym przez Ministerstwo Gospodarki, przyjętym przez Radę Ministrów w październiku 2006 r. w formie zapisu do protokołu z posiedzenia i nie są powszechnie obowiązującym aktem prawnym.

Wytyczne są zbiorem wskazówek, które mają za zadanie pomoc w dokonywaniu oceny i usystematyzować stosowaną dotychczas praktykę. Zgodnie z §10 Regulaminu syntetyczne przedstawienie wyników OSR stanowi odrębną część uzasadnienia projektu aktu prawnego i powinno zawierać między innymi **wyniki przeprowadzonych konsultacji**. Przy sporządzaniu OSR należy kierować się także zasadami przejrzystości i jawności, czego wyrazem jest wymóg przeprowadzenia konsultacji i przedstawienia ich wyników. Jak wyjaśniono konsultacje w istotny sposób przyczyniają się do zwiększenia transparentności działań podejmowanych przez rząd, ale także pozwalają zwiększyć poczucie współtworzenia i współodpowiedzialności za ich realizację.

Zgodnie z „Wytycznymi” przy dokonywaniu wyboru najlepszych możliwych opcji działań jednym z elementów, mających istotne znaczenie, jest rozróżnienie pomiędzy rozwiązaniami bardziej i mniej akceptowanymi. Istotnym elementem badania poziomu akceptacji jest system konsultacji z partnerami społecznymi. W oparciu o poprawnie przeprowadzone konsultacje z partnerami społecznymi można dokonać rzetelnej oceny akceptacji proponowanego rozwiązania regulacyjnego.

**Część D „Wytycznych”** została poświęcona zagadnieniu prowadzenia konsultacji społecznych. Zgodnie z Wytycznymi konsultacje są niezbędnym elementem oceny skutków regulacji. Uczestnikami konsultacji powinni być nie tylko tradycyjni uczestnicy dialogu społecznego (jak związki zawodowe, pracodawcy, czy administracja), ale wszystkie podmioty, które są adresatami projektu regulacji, a



także podmioty, których interesów i praw regulacja dotyczy, czy te, które z mocy prawa występują w obronie określonych interesów zbiorowych. Celem konsultacji jest dotarcie do możliwie szerokiego audytorium. W Wytycznych podkreślono, że **konsultacje to więcej niż dostęp do informacji i rozesłanie dokumentu do kilku wybranych partnerów, ale konsultacje to nie negocjacje — ostateczna decyzja spoczywa w rękach administracji publicznej**. Zgodnie z Wytycznymi konsultacje powinny zostać przeprowadzone na jak najwcześniejszym etapie przeprowadzania oceny skutków regulacji. Wskazane jest, aby odbyły się w trakcie opracowania analizy problemu i wskazania celów podejmowanego działania. Proces konsultacji powinien również towarzyszyć kolejnym etapom dokonywania oceny skutków regulacji. Wytyczne wskazują, że należy uczynić z konsultacji część działań rutynowych, a nie działalność wyjątkową.

Wytyczne wskazują następujące akty prawne, dotyczące konsultacji:

- ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – art.38,
- ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów - art. 7,
- ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych,
- ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców,
- ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego,
- ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa,
- ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej.

Zgodnie z Wytycznymi oprócz tradycyjnie rozumianych konsultacji społecznych należy wykorzystywać badania społeczne. W Wytycznych podkreślono, że Komisja Europejska<sup>1</sup> opracowała zestaw minimalnych standardów konsultacji, które należy każdorazowo wziąć pod uwagę:

- zapewnienie, by każdy z uczestników konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji,
- objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych,
- prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników,
- pozostawienie wystarczającego czasu na to, by umożliwić uczestnictwo w konsultacjach,
- potwierdzanie otrzymania odpowiedzi,
- publikacja raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

Zgodnie z Wytycznymi szczególną uwagę należy zwrócić na zmiany, jakie sugerowane są w proponowanej regulacji. Należy uważać, aby nie opierać się na opiniach jednej grupy, która mogła zdominować konsultacje lub okazać się najbardziej sprawna w dostarczaniu wiedzy eksperckiej.

---

<sup>1</sup> Źródło: *European Commission (2005) Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(202) 704 final, Brussels*

Podsumowanie warto umieścić, m.in. na stronie internetowej podmiotu prowadzącego konsultacje. W opracowaniu podsumowującym konsultacje konieczne zawrzeć należy informacje na temat sposobu wykorzystania pozyskanych w ramach konsultacji danych, opinii i uwag.

#### **Komentarz**

Wytyczne zawierają wiele cennych wskazówek i zaleceń dotyczących potrzeby oraz sposobu prowadzenia konsultacji. Jednak zbyt niska ranga Wytycznych oraz duży stopień ogólności powodują, że mają one ograniczone znaczenie. Wytyczne wskazują, że konsultacje są korzystne dla organów administracji, a nie stanowią tylko dodatkowego obciążenia. Niestety w Wytycznych nie określono minimalnych standardów jakim konsultacje powinny odpowiadać oraz typowych procedur jakie powinny zostać wdrożone w celu prawidłowego przeprowadzenia konsultacji (np. sposobu wyboru partnerów do konsultacji, sposobu ogłaszania konsultacji, minimalnych terminów na udzielenie odpowiedzi, itp.). Z treści omawianego dokumentu można również wywnioskować obawę administracji przed uleganiem wpływom lobbingsowemu w procesie konsultacji.

#### **REGULAMIN SEJMU RP**

W zakresie rządowych projektów aktów prawnych zgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które zgodnie z art. 34 ust 3 Regulaminu powinno przedstawiać również **wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach**, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych. Regulamin nie wprowadza obowiązku konsultacji i nie określa żadnych warunków, którym powinny odpowiadać przeprowadzone konsultacje. Ponadto Rada Ministrów zobowiązana jest do przesłania wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

#### **Komentarz**

Przepisy Regulaminu Sejmu RP nie wprowadzają samoistnej podstawy prowadzenia konsultacji projektów aktów prawnych wnoszonych przez Radę Ministrów pod obrady Parlamentu. Powtarzają jedynie ogólną regułę, iż uzasadnienie projektu ustawy powinno zawierać wyniki przeprowadzonych konsultacji.

Jak już było wcześniej wspomniane zgodnie art. 34 Regulaminu Sejmu projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie. **Uzasadnienie powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy.**

Na podstawie art. 34 ust 7 Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom prawa, np. nie zawiera wyników przeprowadzonych konsultacji.

**Na podstawie art. 34 ust 3 Regulaminu w wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.**

Dodatkowo zgodnie z art. 36 ust. 5 Regulaminu Sejmu rozpatrywanie ustaw (uchwał), których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, wymaga zasięgnięcia opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

#### **Komentarz**

Przepisy dotyczące kierowania poselskich projektów ustaw są niedostatecznie precyzyjne, ponieważ odsyłają do innych przepisów, nie wprowadzając zasady prowadzenia konsultacji w każdym wypadku oraz nie określają procedury i zasad tych konsultacji. Wobec tego sankcja polegająca na możliwości zwrotu przez Marszałka Sejmu projektu aktu prawnego wnioskodawcy nie spełniającego wymogu przeprowadzenia konsultacji może być skuteczna tylko w wypadkach, gdy konsultacje są obowiązkowe na podstawie odrębnych przepisów lub gdy konsultacje zostały przeprowadzone, ale ich wyniki nie zostały przedstawione w uzasadnieniu projektu. Gdyby wprowadzono generalny obowiązek konsultowania wszelkich projektów aktów prawnych oraz określono minimalny standard tych konsultacji Marszałek Sejmu mógłby stać na straży wypełniania tych zapisów przez projektodawców.

#### Wysłuchanie publiczne w Sejmie

W art. 70a ust 1 Regulaminu Sejmu przewidziano, iż w odniesieniu do projektu ustawy **może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne. Uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia** na pisemny wniosek złożony komisji przez posła. Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania. Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego zawiera w szczególności datę i godzinę przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Uchwała oraz informacja dotycząca miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, **co najmniej na 14 dni przed dniem wysłuchania publicznego.** Jeżeli projekt jest „pilnym projektem ustawy” informacja dotycząca miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego.

Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, które po ogłoszeniu projektu zgłosiły do Sejmu, co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy oraz osoby, które zgłosiły w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa zainteresowanie pracami nad projektem ustawy.

Wysłuchanie publiczne odbywa się tylko na jednym posiedzeniu komisji. Porządek dzienny posiedzenia komisji, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, nie może obejmować innych punktów porządku dziennego.

## Komentarz

Przeprowadzenie wystuchania publicznego jest zawsze fakultatywne i zależy od woli komisji sejmowej wyrażanej w formie uchwały. Jedynie poseł może złożyć wniosek o podjęcie decyzji w tej sprawie. Można podnosić wątpliwości czy przedstawiona procedura jest wystarczająca z punktu widzenia zapewnienia udziału obywateli w stanowieniu prawa. Postulować należy rozważenie zasadności wprowadzenia np. obowiązku przeprowadzenia wystuchania publicznego w pewnej kategorii spraw, albo możliwości zgłaszania wniosku o przeprowadzenie wystuchania publicznego przez obywateli lub ich organizacje.

## Udział w posiedzeniach komisji i podkomisji

Ponadto zgodnie z art. 154 ust. 3 oraz 165 ust 2 Regulaminu w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby.

## REGULAMIN SENATU RP

Senat ma inicjatywę ustawodawczą. Zgodnie z art. 77 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (dalej jako Regulamin Senatu) wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy (na wniosek komisji lub co najmniej 10 senatorów) składa się w formie pisemnej do Marszałka Senatu. Wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które nie musi zawierać przedstawienia wyników konsultacji (brak jest odpowiedniej regulacji w Regulaminie Senatu). W procedurze podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Senat nie przewidziano konsultacji społecznych.

Regulamin nie przewiduje procedury wystuchania publicznego. Na podstawie art. 33 ust. 2 Regulaminu prawo udziału w posiedzeniach Senatu oraz zabrania głosu mają również zaproszeni przez Marszałka Senatu goście. Zgodnie art. 60 ust. 2a Regulaminu w posiedzeniach komisji (podkomisji), na których rozpatrywane są ustawy lub projekty ustaw, mogą uczestniczyć podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową. Podmioty te mają prawo, na zasadach określonych przez przewodniczącego komisji, przedstawiać oczekiwany przez nie sposób rozstrzygnięcia. Na podstawie art. 60 ust 3 Regulaminu na żądanie komisji albo przewodniczącego komisji, w sprawach będących przedmiotem jej zakresu działania, przedstawiciele organizacji społecznych korzystających z dotacji z budżetu państwa są obowiązani do współpracy z komisją, w szczególności do: przedstawienia informacji, wyjaśnień, opinii, przekazania materiałów oraz czynnego udziału w posiedzeniach komisji. Zgodnie z art. 60 ust 6 Regulaminu przewodniczący komisji mogą zlecać sporządzenie opinii oraz mogą zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz inne osoby.

## Komentarz

Niestety w odniesieniu do senackich projektów ustaw nie ma przepisów nakazujących poprzedzenie ich przygotowania przeprowadzeniem konsultacji społecznych. Udział przedstawicieli organizacji społecznych w pracach Senatu jest uzależniony od decyzji Przewodniczących komisji lub podkomisji senackich, ewentualnie Marszałka Senatu.

Regulamin Senatu przewiduje, że informacje o planowanym posiedzeniu Senatu oraz przewidywanym porządku obrad przekazywane są opinii publicznej za pośrednictwem agencji informacyjnych. Ponadto druki senackie, protokoły i sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Senatu, i komisji senackich są udostępniane w Internecie.

#### USTAWA Z DNIA 7 LIPCA 2005 R. O DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA

Zgodnie z omawianą ustawą działalnością lobbingową jest **każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.**

Ustawa przewiduje, że Rada Ministrów przygotowuje, co najmniej raz na 6 miesięcy, program prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczący projektów ustaw. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie przygotowują swoje programy prac legislacyjnych dotyczące projektów rozporządzeń. Programy te podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Również **projekty ustaw i rozporządzeń podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.** Z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej programów prac legislacyjnych albo z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej, każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia.

#### Komentarz

Przepisy ustawy o działalności lobbingowej choć nie dotyczą bezpośrednio zasad prowadzenia konsultacji społecznych zawierają istotną regułę polegającą na wprowadzeniu obowiązku publikowania projektów aktów prawnych i udostępnianiu ich w BIP. W ten sposób zainteresowane podmioty mogą dowiedzieć się o charakterze projektowanych zmian prawa. Ponadto definicja działalności lobbingowej jest na tyle ogólna, że obejmuje każde działanie zmierzające do wywarcia wpływu na stanowienie prawa, a przez to obejmuje, wszelkie działania polegające na prezentowaniu opinii na temat przygotowywanego aktu prawnego. Ponieważ nie ma ustawy poświęconej konsultacjom społecznym, pojęcie to nie zostało prawnie zdefiniowane i może być mylone z działalnością lobbingową. Wobec tego można zaproponować następujące rozróżnienie: w wypadku wystąpienia przez podmiot przygotowujący projekt aktu prawnego do organizacji o zajęcie stanowiska (inicjatywa po stronie organu administracji) przedstawienie opinii o projekcie mieści się w ramach konsultacji, natomiast w wypadku przedstawienia przez organizację stanowiska odnośnie projektu z własnej inicjatywy może być uznane za działalność lobbingową. Problem ten wymaga jednakże pogłębionej analizy, i być może konieczne byłoby wprowadzenie jeszcze innych kryteriów.

#### Wysłuchanie publiczne - rozporządzenia

W odniesieniu do projektów ustaw na podstawie art. 8 ust 1 ustawy po wniesieniu projektu do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w Regulaminie Sejmu, **wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu (omówione wyżej).**

Natomiast na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia **może przeprowadzić wysłuchanie publiczne** dotyczące tego projektu. Informacja o

terminie wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym ma każdy podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego.

#### **Komentarz**

Ustawa wprowadza w odniesieniu do projektów rozporządzeń procedurę wysłuchania publicznego. Niestety jest to procedura fakultatywna zależna od woli podmiotu przygotowującego projekt rozporządzenia.

#### **Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń**

Na podstawie art. 9 ust. 6 omawianej ustawy zostało wydane Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń. Zgodnie z § 2 rozporządzenia wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone samodzielnie albo łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową dotyczącą projektu tego rozporządzenia. Informacja o wysłuchaniu publicznym musi określać przedmiot wysłuchania publicznego oraz jego termin i miejsce. W wysłuchaniu publicznym uczestniczą osoby wskazane w zgłoszeniu, zainteresowane pracami nad projektem rozporządzenia. Ze strony organizatora, biorą udział osoby, które uczestniczyły w opracowaniu projektu rozporządzenia pod względem merytorycznym i prawnym. Na podstawie § 7 ust. 1 prowadzący wysłuchanie publiczne na bieżąco ustosunkowują się do racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego. W przypadkach wymagających przeprowadzenia szczegółowej analizy lub dodatkowych konsultacji stanowisko wobec racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego może być przedstawione w terminie późniejszym, nie dłuższym niż 14 dni kalendarzowych, w formie pisemnej. Zgodnie z § 8 ust. 1 przebieg wysłuchania publicznego dokumentuje się w formie protokołu. Protokół wysłuchania publicznego zawiera w szczególności: główne tezy opinii prezentowanych przez osoby biorące udział w wysłuchaniu oraz stanowisko prowadzącego wysłuchanie publiczne wobec prezentowanych opinii. Protokół wysłuchania publicznego jest publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia.

#### **Komentarz**

Rozporządzenie doprecyzowuje zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego w związku z przygotowywanym projektem rozporządzenia. Dobrym rozwiązaniem wydaje się sporządzanie protokołu z wysłuchania i publikowanie go w BIP.

#### **KONWENCJA Z AARHUS**

Zgodnie z postanowieniami art. 7 i 8 konwencji z Aarhus udział społeczeństwa ma być zagwarantowany w postępowaniu, w którym opracowywane są i przyjmowane plany, programy oraz wytyczne strategii mających znaczenie dla środowiska, a także w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub procedur obowiązujących aktów normatywnych. Bardziej precyzyjne rozwiązania w tym zakresie znajdują się w dyrektywie 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26

maja 2003 r. w sprawie udziału społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003, str. 17). Wykonując zobowiązania wynikające z tych aktów prawa europejskiego **polski ustawodawca określił w art. 30 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko**, że opracowywanie poszczególnych planów lub programów ma się to odbywać z udziałem społeczeństwa (tak jak ma to np. miejsce w art. 15 ust. 3 prawa ochrony środowiska w odniesieniu do polityki ekologicznej państwa czy w art. 17 ust. 4 tego aktu prawnego w przypadku programów ochrony środowiska).

### **Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko**

Zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w przypadkach przewidzianych w przepisach prawa organy administracji właściwe do wydania decyzji **lub opracowania projektów dokumentów zapewniają możliwość udziału społeczeństwa** odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz **przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą**.

Przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w rozdziale 3 w art. 31 - 43 określają tryb konsultacji dokumentów oraz aktów prawnych wymagających „udziału społeczeństwa”.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy organ opracowujący projekt dokumentu bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informację o:

- 1) przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie;
- 2) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy (założenia lub projekt dokumentu) oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 3) możliwości składania uwag i wniosków;
- 4) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania;
- 5) organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
- 6) postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.

Następnie organ opracowujący projekt dokumentu rozpatruje zgłoszone uwagi i wnioski oraz dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Informacja o przyjęciu dokumentu wraz z jego uzasadnieniem jest podawana do publicznej wiadomości.

**Komentarz**

Ustawa określa w sposób precyzyjny tryb konsultacji społecznych dokumentów w sprawach z zakresu ochrony środowiska, co do których przepisy przewidują udział społeczeństwa w ich tworzeniu.

#### Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Przepis art. 54 ust 1 stanowi, że organ opracowujący projekt dokumentu wymagający przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest obowiązany zapewnić możliwość udziału społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko na zasadach określonych w tej ustawie.

USTAWIA Z DNIA 27 KWIETNIA 2001R. PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA (DZ. U. 2001R. NR 62 POZ. 627 Z PÓŹN. ZM)

#### Polityka ekologiczna państwa

Zgodnie z art. 15 Prawa ochrony środowiska politykę ekologiczną państwa uchwała Sejm na wniosek Rady Ministrów. **Minister właściwy do spraw środowiska zapewnia (obowiązkowo) możliwość udziału społeczeństwa**, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu polityki ekologicznej państwa.

#### Wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska

Zgodnie z art. 17 ust 1 Prawa ochrony środowiska organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy, w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska. Na podstawie art. 17 ust 4 organy te **są obowiązane zapewnić możliwość udziału społeczeństwa**, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska.

#### Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>1)</sup>

Zgodnie z art. 10 ust 2 ustawy utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag.

#### Komentarz

Wyżej wymienione przepisy wprowadzają obowiązkowe (obligatoryjne) konsultacje społeczne w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Niestety również w tym przypadku przepisy nie określają zasad ani sposobu konsultacji, czy też sposobu ustalania „zainteresowanych organizacji” co powoduje iż prawidłowość prowadzenia konsultacji zależy od przyjętej przez organ administracji praktyki postępowania.



## AKTY PRAWNE DOTYCZĄCE PRAW PRACOWNICZYCH

Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych reprezentatywna organizacja związkowa, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy (wcześniej opisana procedura określona w ustawie o Komisji Trójstronnej – art. 3 ust 5-14).

Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są obowiązane skierować założenia albo projekty aktów prawnych do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego.

Ponadto na podstawie art. 19<sup>1</sup> reprezentatywne organizacje związkowe mają prawo opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, oraz projektów aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie zadań objętych zadaniami związków zawodowych.

### **Komentarz**

Przepisy te określają obowiązek konsultacji ze związkami zawodowymi, aktów prawnych dotyczących sfery objętej zadaniami związków zawodowych oraz określają zasady tych konsultacji. Należy postulować wprowadzenie analogicznych regulacji prawnych w zakresie opiniowania projektów aktów prawnych przez organizacje pozarządowe.

### Opiniowanie aktów prawnych przez organizacje pracodawców

Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców reprezentatywna organizacja pracodawców ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy (wcześniej omówione przepisy ustawy o Komisji Trójstronnej). Ponadto na podstawie art. 16<sup>1</sup> ust. 1 ustawy reprezentatywne organizacje pracodawców mają prawo opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, oraz projektów aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie objętym zadaniami związków pracodawców.

### **Komentarz**

Uprawnienie pracodawców analogiczne do uprawnień związków zawodowych.

## ROZPORZĄDZENIE OKREŚLAJĄCE SPOSÓB I WARUNKI WYKORZYSTANIA OGÓLNEJ KWOTY POŁOWOWEJ

Na podstawie art. 17 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie minister właściwy do spraw rybołówstwa, **po zasięgnięciu opinii organizacji społeczno-zawodowych rybaków (obowiązkowo)**, określa corocznie, w drodze rozporządzenia, sposób i warunki wykorzystania ogólnej kwoty połowowej na akwenach wodnych, mając na względzie ochronę i racjonalne wykorzystanie żywych zasobów morza. Na podstawie art. 18 ustawy właściwy okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego może określić corocznie, w drodze zarządzenia, organizmy morskie objęte ogólną kwotą połowową, a także, po zasięgnięciu opinii organizacji społeczno-zawodowych rybaków, sposób i warunki wykorzystania tej kwoty na akwenach wodnych.

Ponadto na podstawie art. 32 ustawy właściwy okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego, po zasięgnięciu opinii jednostki badawczo-rozwojowej lub szkoły wyższej wskazanej przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa, organizacji społeczno-zawodowych rybaków oraz właściwego miejscowo wojewody, określa, w drodze zarządzenia:

- 1) stałe obwody ochronne lub obwody ochronne na czas określony oraz szczegółowe warunki prowadzenia w nich połowów,
- 2) wymiary i okresy ochronne organizmów morskich na morskich wodach wewnętrznych,
- 3) szczegółowy sposób wykonywania rybołówstwa morskiego na morskich wodach wewnętrznych, w tym:
  - a) rodzaj i ilość narzędzi połowowych oraz ich konstrukcję,
  - b) porządek przy połowach oraz oznakowanie narzędzi połowowych,
  - c) sposób zajmowania miejsc przez rybaków.

### Komentarz

Wyżej wymienione przepisy określają przypadki obowiązkowego prowadzenia konsultacji.

### III. KONSULTACJE INSTYTUCJONALNE – PROWADZONE ZA POŚREDNICTWEM SPECJALNIE TWORZONYCH CIAŁ DORADCZYCH

#### KOMISJA WSPÓLNA RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej została powołana Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja ta nie stanowi platformy dialogu pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, lecz jest forum wypracowywania konsensusu pomiędzy Rządem a samorządem terytorialnym. Jednym z zadań Komisji jest opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej. W skład Komisji wchodzi przedstawiciele administracji rządowej oraz samorządowej. Organizacjami uprawnionymi do delegowania swoich przedstawicieli do Komisji są reprezentatywne ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu wojewódzkiego i powiatowego.

Art. 8 ust. 1 ustawy przewiduje, że członkowie Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do przygotowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego **mają obowiązek przedstawienia** Komisji Wspólnej do zaopiniowania projekty tych dokumentów wraz z prognozą ich skutków finansowych. Opinia Komisji jest dołączana do projektu dokumentu. W braku wspólnego stanowiska do projektu dokumentu dołącza się stanowisko każdej ze stron Komisji.

#### Komentarz

Omówione powyżej przepisy są przykładem jednego z nielicznych przypadków wyraźnego, instytucjonalnego ustanowienia obligatoryjności konsultacji (zasięgnięcia opinii) w ramach procesu tworzenia prawa. Opinia Komisji nie ma charakteru wiążącego.

#### TRÓJSTRONNA KOMISJA DO SPRAW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH I WOJEWÓDZKIE KOMISJE DIALOGU SPOŁECZNEGO.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego Trójstronna **Komisja stanowi forum dialogu społecznego** prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego (art. 1). W skład Komisji wchodzi przedstawiciele strony rządowej, strony pracowników oraz strony pracodawców. Ponadto w pracach Komisji biorą udział przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, z głosem doradczym, w zakresie dotyczącym wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Stronę pracowników w Komisji reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych. Stronę pracodawców w Komisji reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 3 ustawy każdej ze stron Komisji przysługuje prawo wniesienia pod obrady Komisji sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym oraz każda ze stron Komisji może

wezwać inną stronę Komisji do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze.

O konsultacjach prowadzonych przez partnerów w ramach Trójstronnej Komisji mówi art.3 ustawy ust 5 zgodnie z którym strona rządowa, w terminie do dnia 15 czerwca każdego roku, kieruje założenia projektu budżetu państwa na rok następny do Komisji w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców. Strony pracowników i pracodawców zajmują, w terminie do dnia 20 lipca każdego roku, wspólne stanowisko w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny. W przypadku gdy w tym terminie strony nie uzgodnią wspólnego stanowiska, każda ze stron może, w terminie do dnia 25 lipca, zająć stanowisko w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny. W przypadku gdy w tym terminie strona nie uzgodni stanowiska w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny, opinię w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny może przedstawić, w terminie do dnia 31 lipca, każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę w Komisji. Strona rządowa, nie później niż 20 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, kieruje projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem do Komisji w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców. Strony pracowników i pracodawców zajmują wspólne stanowisko w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok następny, nie później niż w 6 dniu roboczym po dniu, w którym otrzymały ten projekt. W przypadku gdy w tym terminie strony nie uzgodnią wspólnego stanowiska, każda ze stron może, w ciągu następnych 3 dni roboczych, zająć stanowisko w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok następny. W przypadku gdy w tym terminie strona nie uzgodni stanowiska w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok następny, opinię w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok następny może przedstawić, w ciągu następnych 2 dni roboczych, każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę w Komisji.

**Zgodnie z art. 5 ustawy** strona rządowa może zapraszać do udziału w pracach komisji z głosem doradczym przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej oraz przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych.

Na podstawie art. 16 ust. 1 w województwach mogą być tworzone wojewódzkie komisje dialogu społecznego. Zgodnie z art. 17 ust. 2 na wspólny wniosek strony pracowników i strony pracodawców marszałek województwa jest obowiązany przedstawić wojewódzkiej komisji dialogu społecznego do zaopiniowania projekt strategii rozwoju województwa.

Tryb konsultacji założeń oraz projektów aktów prawnych w ramach Trójstronnej Komisji nie wyczerpuje obowiązku zasięgnięcia opinii związku zawodowego w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych i organizacji pracodawców w trybie art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców.

#### **Komentarz**

Komisja Trójstronna posiada szczególne uprawnienia w zakresie wyrażania stanowiska w sprawie założeń i projektu ustawy budżetowej, która to ustawa w zasadzie nie podlega konsultacjom społecznym w innym trybie.

#### **RADA DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO**

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (weszła w życie w dniu 29.06.2003 r.) w art. 5 ust 1 pkt 3 i 4 jako jedną z form współpracy administracji

publicznej z organizacjami pozarządowymi wskazuje konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Rada Działalności Pożytku Publicznego jest instytucjonalną formą tej współpracy.

Na podstawie art. 35 ust 1 ustawy została utworzona Rada Działalności Pożytku Publicznego, będąca organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Rada składa się z pięciu przedstawicieli organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych. Członków Rady powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Obecny skład Rady na stronie <http://pozytek.ngo.pl/x/457815>.

**Do zadań Rady należy między innymi wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu.** Termin wyrażenia przez Radę opinii wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektów aktów prawnych lub programów rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia. Ponieważ kompetencje Rady zostały określone przykładowo („do zadań Rady należy w szczególności”) można przyjąć, że choć wprost mowa jest o opiniowaniu projektów aktów prawnych to Rada może opiniować także założenia do projektów.

#### **Komentarz**

Rada posiada kompetencję do wyrażania opinii na temat projektów aktów prawnych dotyczących organizacji pozarządowych. Brak jest jednakże wyraźnego nakazu prawnego zwracania się przez członków Rady Ministrów do Rady o opinię. Rada może opiniować również założenia do projektów. Ponadto nawet w razie zasięgnięcia opinii stanowisko Rady nie ma dla strony rządowej charakteru wiążącego.

#### **WOJEWÓDZKIE RADY DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO**

Na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy marszałek województwa na wspólny wniosek co najmniej 50 organizacji pozarządowych prowadzących działalność na terenie województwa, **może** utworzyć Wojewódzką Radę Działalności Pożytku Publicznego, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy. Rada Wojewódzka składa się z przedstawiciela wojewody, przedstawicieli marszałka województwa, przedstawicieli sejmiku województwa oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych, prowadzących działalność na terenie województwa. Przedstawiciele organizacji pozarządowych stanowią co najmniej połowę składu Rady Wojewódzkiej. Członków Rady Wojewódzkiej powołuje i odwołuje marszałek województwa, z tym że powołanie członków Rady Wojewódzkiej, reprezentujących organizacje pozarządowe następuje spośród kandydatów zgłoszonych przez te organizacje lub podmioty. Tryb powoływania członków Rady Wojewódzkiej określa zarząd województwa w drodze uchwały.

**Do zadań Rady Wojewódzkiej należy między innymi wyrażanie opinii o programach współpracy z organizacjami, projektach uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań**

**publicznych**, o której mowa w art. 4 ustawy oraz **wyrażanie opinii o projekcie strategii rozwoju województwa**. Termin wyrażenia przez Radę Wojewódzką opinii wynosi 30 dni od dnia doręczenia odpowiednio **projektu programu współpracy** oraz **projektu strategii rozwoju województwa**. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

Na podstawie art. 5 ust 5 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (sejmik województwa) określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

#### **Komentarz**

Powołanie Rady nie jest obowiązkowe. Przepisy są nieprecyzyjne i nie przewidują wprost obowiązku zasięgania opinii Rady Wojewódzkiej. Rada Wojewódzka ma prawo wyrażania opinii o projektach uchwał i aktów prawa miejscowego co można odczytywać jako obowiązek kierowania do niej tych aktów do zaopiniowania lub jako możliwość zwracania się do Rady o opinię. Termin 30 dni na przedstawienie opinii został określony wyłącznie dla zaopiniowania projektu programu współpracy oraz projektu strategii rozwoju województwa. W pozostałym zakresie określenie sposobu (trybu) prowadzenia konsultacji należy do sejmiku województwa. Opinia Rady nie ma charakteru wiążącego.

#### **Przykłady**

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego uchwałą nr 847/09 powołał **Zachodniopomorską Radę Działalności Pożytku Publicznego**. W dniu 10 czerwca 2010 r. Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego podjął uchwałę nr 985/10 o odwołaniu Zachodniopomorskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego

**Zarządzeniem Nr 55/10 Marszałka Województwa Świętokrzyskiego z dnia 4 sierpnia 2010r.** w sprawie: utworzenia Świętokrzyskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego utworzono Radę na terenie **Województwa Świętokrzyskiego**.

Przewidywany termin powołania Rady Działalności Pożytku Publicznego Województwa Kujawsko-Pomorskiego to początek 2011 r

Informacje o Małopolskiej Radzie Pożytku Publicznego można znaleźć na stronie [http://www.malopolskie.pl/NGO/ngo\\_MRPP/](http://www.malopolskie.pl/NGO/ngo_MRPP/)

#### **POWIATOWE I GMINNE RADY DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO**

Na podstawie art. 41e ust. 1 w powiecie lub w gminie może być utworzona odpowiednio Powiatowa lub Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy. Radę Powiatową lub Radę Gminną **może** utworzyć organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego na wniosek organizacji pozarządowych, prowadzących działalność odpowiednio na terenie powiatu lub gminy. Rada Powiatowa oraz Rada Gminna składa się z przedstawicieli organu stanowiącego odpowiednio powiatu lub gminy, przedstawicieli organu wykonawczego odpowiednio powiatu lub gminy oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych, prowadzących działalność na terenie odpowiednio powiatu lub gminy, stanowiących co najmniej połowę członków.

Do zadań Rady Powiatowej oraz Rady Gminnej należy między innymi **opiniowanie projektów strategii rozwoju odpowiednio powiatów lub gmin oraz opiniowanie projektów uchwał i aktów**

**prawa miejscowego** dotyczących sfery zadań publicznych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi **w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi**. Termin wyrażenia przez Radę Powiatową lub Radę Gminną opinii wynosi 14 dni od dnia doręczenia odpowiednio projektu programu współpracy oraz projektu strategii rozwoju powiatu lub gminy. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

Na podstawie art. 5 ust 5 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada powiatu lub gminy) określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

#### **Komentarz**

Utworzenie Powiatowej lub Gminnej Rady nie jest obowiązkowe. Z omawianych przepisów wynika uprawnienie Powiatowych i Gminnych Rad do opiniowania projektów strategii rozwoju gminy/powiatu oraz uchwał i aktów prawa miejscowego na zasadach i w trybie określonym w uchwale rady powiatu lub rady gminy. Niestety ustawa nie zawiera wprost obowiązku konsultowania z Radami wszystkich projektów prawa miejscowego, ani nie określa trybu tych konsultacji pozostawiając to w gestii organów samorządu. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych sytuację tą można uznać za niekorzystną. Powstaje bowiem wątpliwość czy prowadzenie konsultacji jest obowiązkowe czy pozostaje w sferze uznania samorządu terytorialnego. Opinia Rady nie jest dla administracji wiążąca.

W związku z tym, że w art. 5 ust 5 ustawy wskazano, że jednostka samorządu terytorialnego w drodze uchwały określa sposób konsultowania z lokalną radą działalności pożytku publicznego **lub** organizacjami pozarządowymi (lub oznacza alternatywę łączną, powinien zostać użyty spójnik „i” – przypis autora) aktów prawa miejscowego powstała wątpliwość czy samorząd może w uchwale określić, że od momentu powstania Rady wszelkie projekty konsultuje tylko z Radą, a nie z poszczególnymi zainteresowanymi organizacjami?

Taki zapis znalazł się w uchwale rady gminy Legnickie Pole z dnia 30 czerwca 2010 r. ale w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 26 lipca 2010 r. Wojewoda Dolnośląski stwierdził jego nieważność<sup>2</sup>.

#### **RADA POMOCY SPOŁECZNEJ**

Działają na podstawie art. 124 i 125 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

Zgodnie z art. 2 ust 2 ustawy o pomocy społecznej – pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego działa Rada Pomocy Społecznej jako organ opiniodawczy – doradczy w sprawach pomocy społecznej. Do zadań Rady zgodnie z art. 124 ustawy należy między innymi opiniowanie projektów aktów

<sup>2</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NK.II.BSZ2.0911-20/10 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 lipca 2010 r. (Dolno.10.140.2169)

prawnych oraz inicjowanie zmian przepisów prawa w zakresie pomocy społecznej, a także przygotowywanie ekspertyz dotyczących wybranych obszarów pomocy społecznej. Rada Pomocy Społecznej składa się z nie więcej niż 20 osób reprezentujących jednostki organizacyjne pomocy społecznej, jednostki samorządu terytorialnego, wojewodów, organizacje społeczne i zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz środowiska naukowe.

#### **Komentarz**

Rada Pomocy Społecznej jest jednym z wielu organów powołanych w celach wyrażania stanowiska lub opinii w określonej dziedzinie, w tym wypadku w zakresie pomocy społecznej. Niestety brak jest przepisów dotyczących obowiązku przedstawiania projektów aktów prawnych do konsultacji Radzie, ustawa o pomocy społecznej nie określa trybu wyrażania przez Radę opinii, ani nie wiąże organów administracji opiniami czy ekspertyzami przygotowanymi przez Radę.

#### **KRAJOWA RADA KONSULTACYJNA DO SPRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

Działa na podstawie art. 42 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Szczegółowy sposób i tryb działania Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie sposobu i trybu działania Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 42 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych - Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych jest organem doradczym Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych stanowiącym forum współpracy organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych. Do zadań Pełnomocnika należy między innymi opracowywanie oraz opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących zatrudnienia, rehabilitacji oraz warunków życia osób niepełnosprawnych oraz opracowywanie projektów programów rządowych dotyczących rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych. Do zakresu działania Rady należy natomiast między innymi przedstawianie propozycji przedsięwzięć zmierzających do integracji osób niepełnosprawnych, propozycji rozwiązań w zakresie zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, wynikających z niepełnosprawności oraz **opinii do dokumentów przedkładanych Radzie przez Pełnomocnika**, w tym do projektów:

- aktów prawnych mających lub mogących mieć wpływ na sytuację osób niepełnosprawnych, planów finansowych oraz sprawozdań Funduszu,
- rządowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz informacji o ich realizacji,

Ponadto Rada może sygnalizować odpowiednim organom potrzebę wydania lub zmiany przepisów dotyczących sytuacji osób niepełnosprawnych. Rada wyraża opinię lub zajmuje stanowisko w formie uchwały, którą podpisuje przewodniczący Rady. Zasadą jest głosowanie jest jawne. Na umotywowany wniosek członka Rady przewodniczący Rady może zarządzić głosowanie tajne. Uchwała może być podjęta, jeżeli na posiedzeniu Rady jest obecnych co najmniej 14 członków Rady, w tym jej przewodniczący lub wiceprzewodniczący. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów członków Rady obecnych na posiedzeniu Rady. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rady, gdy zastępuje on przewodniczącego w czasie jego nieobecności.



## **Komentarz**

Rada wydaje opinie co do przedłożonych jej przez Pełnomocnika projektów aktów prawnych. Niestety przepisy nie obligują wprost Pełnomocnika oraz członków Rady Ministrów do zasięgnięcia opinii Rady. Rada może opiniować nie tylko projekty ale również założenia do projektów. Opinia Rady nie jest wiążąca.

## **WOJEWÓDZKIE SPOŁECZNE RADY DO SPRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

Przepisy przewidują także tworzenie wojewódzkich i powiatowych rad do spraw osób niepełnosprawnych (art. 44a i art. 44b). Wojewódzkie rady są organami opiniodawczo-doradczymi marszałków województw. Do zakresu ich działania należy między innymi opiniowanie projektów wojewódzkich programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz opiniowanie innych projektów uchwał i programów przyjmowanych przez sejmik województwa pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych. Wojewódzkie rady składają się z 7 osób powoływanych spośród przedstawicieli działających na terenie województwa organizacji pozarządowych, fundacji oraz przedstawicieli wojewody i jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i gmin).

## **POWIATOWE SPOŁECZNE RADY DO SPRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

Powiatowe społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych są organami opiniodawczo-doradczymi starostów. Do zakresu ich działania należy między innymi opiniowanie projektów powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz opiniowanie innych projektów uchwał i programów przyjmowanych przez radę powiatu pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych. Powiatowe rady składają się z 5 osób, powoływanych spośród przedstawicieli działających na terenie danego powiatu organizacji pozarządowych, fundacji oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i gmin).

Tryb działania wojewódzkich i powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych określa rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie organizacji oraz trybu działania wojewódzkich i powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych. Zgodnie z rozporządzeniem wojewódzka lub powiatowa rada może powoływać stałe lub doraźne zespoły problemowe w celu opracowania projektu opinii lub stanowiska rady w określonych sprawach. Na posiedzenia wojewódzkiej lub powiatowej rady, na których omawiane będą problemy dotyczące integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz realizacji praw osób niepełnosprawnych, mogą być zapraszani, w celu prezentacji stanowiska w omawianych sprawach, przedstawiciele nauki oraz innych organów, organizacji i instytucji niereprezentowanych w wojewódzkiej radzie. Na wniosek organizacji społecznych, działających na rzecz osób niepełnosprawnych, zainteresowanych udziałem w posiedzeniach wojewódzkiej rady, właściwej ze względu na zasięg ich działania, organizacje te powiadamiane są o terminach i przedmiocie posiedzeń wojewódzkiej rady. Wojewódzka lub powiatowa rada wyraża swoją opinię w sprawach należących do zakresu jej działania w formie uchwały lub odpowiedniego zapisu w protokole. Uchwały podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków rady. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego.

### Przykład 1:

**Zarządzenie Nr 6/2007 Starosty Powiatu Pruszkowskiego z dnia 7 maja 2007 r. w sprawie utworzenia Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Pruszkowskim.**

Zarządzenie wydane na podstawie art. 44b i 44c ust. 2 i ust 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych a także na podstawie § 1 i § 9 ust. 1, 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie organizacji oraz trybu działania wojewódzkich i powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych. Zgodnie z zarządzeniem Powiatowa Społeczna Rada jest organem opiniodawczo-doradczym do którego należy między innymi opiniowanie projektów powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w Powiecie Pruszkowskim oraz opiniowanie projektów uchwał i programów przyjmowanych przez Radę Powiatu Pruszkowskiego pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych.

**Komentarz**

Ponieważ przepisy określają kompetencję wojewódzkich i powiatowych rad do opiniowania projektów programów działań na rzecz niepełnosprawnych oraz opiniowania wszelkich innych uchwał oraz programów przyjmowanych przez samorząd pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych można uznać, że organy samorządu są zobowiązane skierować do Rady każdą uchwałę lub program do zaopiniowania. Niestety kompetencja Rady do opiniowania nie musi oznaczać automatycznie obowiązku samorządu do konsultowania. Brak jest w tym zakresie wyraźnego przepisu. Ponadto niepraktycznym rozwiązaniem wydaje się kierowanie do Rady do zaopiniowania wszelkich uchwał, co może sugerować treść przepisu. Zwykle samorząd dokonuje oceny czy dana uchwała może wpływać na sytuację osób niepełnosprawnych i kieruje do zaopiniowania tylko te co do których zauważa taki wpływ.

**KRAJOWA RADA OŚWIATOWA I WOJEWÓDZKIE RADY OŚWIATOWE**

Na podstawie art. 45 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty mogą zostać powołane Krajowa Rada Oświatowa i wojewódzkie rady oświatowe będące społecznymi organami opiniodawczymi w sprawach oświaty.

Krajowa Rada Oświatowa jest organem opiniodawczym działającym przy ministrze właściwym do spraw oświaty (obecnie MEN). Jest tworzona na wniosek wojewódzkich rad oświatowych z co najmniej ¼ województw. W skład Krajowej Rady Oświatowej będą wchodzić przedstawiciele wojewódzkich rad oświatowych, po jednym z każdej rady wojewódzkiej, oraz po jednym przedstawicielu centralnych struktur związków zawodowych zrzeszających nauczycieli.

Do kompetencji Krajowej Rady Oświatowej należy między innymi opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących oświaty, opracowywanie i przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania projektów założeń polityki oświatowej państwa oraz opiniowanie projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej oświaty i przedstawianie swojej opinii właściwym komisjom sejmowym i senackim.

Ponieważ w BIP strona poświęcona Krajowej Radzie Oświatowej jest pusta należy wnosić, że rada ta nie została dotychczas powołana. Również na stronie [www.men.gov.pl](http://www.men.gov.pl) nie ma informacji o powołaniu tej rady.

### Komentarz

Krajowa Rada Oświatowa ma ustawowo określone kompetencje do opiniowania projektu ustawy budżetowej, w części dotyczącej oświaty i swoje stanowisko przedstawia komisjom sejmowym oraz senackim, a ponadto jest uprawniona do opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących oświaty. Z uwagi na stanowcze sformułowanie art. 45 ustawy („Krajowa Rada opiniuje”) należy przyjąć, że skierowanie projektu ustawy budżetowej oraz projektów innych aktów prawnych do zaopiniowania Radzie jest w tym wypadku obligatoryjne. Opinia Rady nie jest wiążąca.

Na podstawie art. 48 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (dalej także jako: JST) może powołać radę oświatową działającą przy tym organie. Tworzenie samorządowych rad oświatowych jest dopuszczalne na wszystkich szczeblach samorządu. Mogą zatem być tworzone rady gminne, powiatowe i wojewódzkie. Radę oświatową powołuje zawsze organ stanowiący, a zatem rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. Ustawa nie określa, z czyjej inicjatywy może to nastąpić. Niewątpliwie projekt uchwały w sprawie powołania rady oświatowej może wnieść do rady **organ wykonawczy** (wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa), gdyż wynika to wprost z ustaw samorządowych. Rada może inicjować i przeprowadzać np. badania ankietowe czy też organizować spotkania z mieszkańcami danej jednostki samorządu, na których przedstawia projekty i propozycje dotyczące lokalnej czy też regionalnej polityki edukacyjnej i pozwala mieszkańcom wypowiedzieć swoje opinie. Do zadań rady oświatowej należy między innymi opiniowanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części dotyczącej wydatków na oświatę oraz opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty. Właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego **jest obowiązany przedstawić radzie oświatowej projekty aktów** prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty (art. 48 ust. 3). Organ stanowiący JST ustala skład i zasady wyboru członków rady oświatowej oraz regulamin działania rady oświatowej.

W programie lex nie ma aktów prawa miejscowego dotyczących powołania rad oświatowych. Natomiast w Internecie można znaleźć informacje o powołaniu rad oświatowych np. Gdańskiej Rady Oświatowej czy Jeleniogórskiej Rady Oświatowej, która funkcjonuje od 20 marca 2006 r. przy Radzie Miasta Jeleniej Góry.

### Komentarz

Utworzenie lokalnej rady oświatowej nie jest obowiązkowe i zależy od decyzji organu samorządu terytorialnego. Natomiast w razie utworzenia rady istnieje obowiązek określony w art. 48 ust 3 ustawy przedstawiania jej do zaopiniowania projektów aktów prawa miejscowego w sprawach oświaty oraz projektu budżetu. Opinia Rady nie jest wiążąca. Przepisy nie określają procedury konsultacji.

### RADA DO SPRAW SZKOLNICTWA ARTYSTYCZNEGO BĘDĄCĄ

Jest społecznym organem opiniodawczym i wnioskodawczym w sprawach kształcenia artystycznego, działająca na analogicznych zasadach na jakich działać ma Krajowa Rada Oświatowa została powołana decyzją nr 25 z dnia 7 września 2007 r. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego „Powołanie Rady do spraw Szkolnictwa Artystycznego przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego”

(Dz.Urz.MKiDN.2007.4.62). Rada opracowuje i przedstawia ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego projekty założeń polityki państwa w dziedzinie szkolnictwa artystycznego, w tym propozycje udziału nakładów budżetowych na szkolnictwo artystyczne, opiniuje projekt ustawy budżetowej w części dotyczącej szkolnictwa artystycznego i przedstawia swoją opinię właściwym komisjom sejmowym i senackim oraz opiniuje projekty aktów prawnych dotyczących szkolnictwa artystycznego.

#### **Komentarz**

Rada ta ma kompetencje analogiczne do kompetencji Krajowej Rady Oświatowej. Opiniuje projekt budżetu oraz innych aktów prawnych dotyczących zakresu jej działania. Zasięgnięcie opinii Rady jest obowiązkowe. Ustawa nie określa trybu zasięgnięcia opinii. Opinia Rady nie jest wiążąca.

#### **NACZELNA RADA ZATRUDNIENIA ORAZ WOJEWÓDZKIE I POWIATOWE RADY ZATRUDNIENIA.**

Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - polityka w zakresie rynku pracy realizowana przez administrację publiczną opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach rad zatrudnienia oraz partnerstwa lokalnego. Ustawa w art. 22 przewiduje utworzenie Naczelnej Rady Zatrudnienia jako organu doradczego ministra oraz wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia. W skład Naczelnej Rady Zatrudnienia wchodzi osoby powoływane przez ministra właściwego do spraw pracy między innymi spośród przedstawicieli wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców oraz organizacji pozarządowych o zasięgu krajowym zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy. Do zadań Naczelnej Rady Zatrudnienia należy między innymi opiniowanie projektów Krajowego Planu Działań, regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia oraz **opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących zatrudnienia.**

W skład wojewódzkich i powiatowych rad wchodzi między innymi przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy. Do zakresu działania wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia nie należą kompetencje w zakresie konsultowania czy opiniowania aktów prawnych.

#### **Komentarz**

Przepisy przewidują kompetencję Naczelnej Rady do opiniowania projektów ustaw oraz innych dokumentów, jednakże nie określają wprost obowiązku przedkładania tych dokumentów Radzie do zaopiniowania. Ponadto przepisy nie określają trybu konsultacji. Opinia Rady nie jest wiążąca.

#### **KOMISJA WSPÓLNA RZĄDU I MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH**

Komisja utworzona zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym jest organem doradczym Prezesa Rady Ministrów. Do zadań Rady należy między innymi opiniowanie programów służących tworzeniu warunków sprzyjających zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowaniu i rozwojowi języka regionalnego oraz opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących spraw mniejszości. Komisja może zapraszać do udziału w swoich pracach przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego,

organizacji społecznych i środowisk naukowych. W skład Rady wchodzi przedstawiciele Rządu oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Członków Rady powołuje i odwołuje Premier.

#### **Komentarz**

Również w wypadku tej Komisji przepisy nadają jej kompetencje w zakresie opiniowania projektów aktów prawnych, jednakże nie wprowadzają wyraźnego obowiązku zasięgnięcia opinii Komisji oraz nie określają trybu konsultacji. Opinie Komisji nie mają charakteru wiążącego.

#### **KRAJOWA RADA GOSPODARKI WODNEJ**

Na podstawie art. 96 ust 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne decyzją nr 21 z 5.05.2002 r. Ministra Środowiska została powołana Krajowa Rada Gospodarki Wodnej, która jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Składa się ona z 30 członków zgłoszonych przez ogólnopolskie organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie, jednostki naukowo - badawcze i organizacje społeczne, gospodarcze, ekologiczne związane z gospodarką wodną. Do zakresu działania Krajowej Rady należy wyrażanie opinii w sprawach gospodarowania wodami, ochrony przed powodzią oraz ochrony przed skutkami suszy, a w szczególności opiniowanie **projektu programu wodno-środowiskowego kraju** oraz projektów planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i planu ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju, a także opiniowanie programów inwestycyjnych w zakresie gospodarowania wodami i opiniowanie projektów aktów prawnych regulujących sprawę gospodarowania wodami.

#### **RADY GOSPODARKI WODNEJ REGIONÓW WODNYCH**

Organami opiniodawczo-doradczymi dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej są utworzone na podstawie art. 100 Prawa wodnego rady gospodarki wodnej regionów wodnych. Rada regionu składa się z 30 członków zgłoszonych przez organy samorządu terytorialnego, organizacje gospodarcze, rolnicze, rybackie oraz społeczne związane z gospodarką wodną, a także przez zakłady korzystające z wód oraz właścicieli wód nienależących do Skarbu Państwa, powoływanych na okres 4 lat. Do ich zakresu działania należy w szczególności wyrażanie opinii w sprawie dokumentacji planistycznej sporządzanej przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, projektów planów ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego, projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, projektów gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich planów gospodarki odpadami w zakresie ochrony zasobów wodnych, projektów warunków korzystania z wód regionu wodnego oraz programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych.

#### **KRAJOWA RADA EKOZARZĄDZANIA**

Na podstawie art. 6 ust 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS)<sup>1)</sup> została utworzona Krajowa Rada Ekozarządzania jako organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw środowiska w sprawach ekozarządzania i audytu. Zgodnie z art. 5 ustawy do zadań Rady należy między innymi opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących systemu. Minister właściwy do spraw środowiska powołuje przewodniczącego Rady, jego dwóch

zastępców, sekretarza Rady oraz pozostałych członków Rady, uwzględniając w jej składzie przedstawicieli ministra właściwego do spraw gospodarki, Polskiego Centrum Akredytacji oraz przedstawiciela organizacji ekologicznych wybranego spośród zgłoszonych przez nie kandydatów.

#### **Komentarz**

Również w wypadku wyżej omówionych Rad ustawa określa jedynie kompetencje tych organów w zakresie opiniowania programów i aktów prawnych oraz skład tych organów.

#### **RADY I ZESPOŁY POWOŁANE NA PODSTAWIE ART. 7 UST 4 PKT 5 USTAWY O RADZIE MINISTRÓW**

Zgodnie z art. 7 ust 4 pkt 5 każdy z członków Rady Ministrów może po zawiadomieniu Premiera w zakresie swojego działania utworzyć radę lub zespół jako organ pomocniczy. Przepisy nie precyzują ani trybu powoływania takiej rady lub zespołu, ani jego składu, ani kompetencji. Wszystkie te kwestie pozostawione zostały uznaniu podmiotu je tworzącego. Członkowie Rady Ministrów powołali na mocy zarządzeń szereg takich rad czy zespołów. Przykładowo można wymienić:

Zespół opiniodawczo-doradczy do spraw kształcenia zawodowego powołany zarządzeniem MEN z dnia 18.06.2008 r. (Dz.Urz.MEN.2008.2.11)

Rada do Spraw Edukacji Informatycznej i Medialnej powołana zarządzeniem MEN z dnia 17.06.2008 r. (Dz.Urz.MEN.2008.2.10)

Rada Edukacji Narodowej powołana zarządzeniem MEN z dnia 6.03.2008 r. (Dz.Urz.MEN.2008.1.2)

Rada Krajoznawstwa i Turystyki Szkolnej powołana zarządzeniem MEN z dnia 12.09.2003 r. (Dz.Urz.MEN.2003.4.27)

Zespół do spraw prywatyzacji pracowniczej powołany zarządzeniem MG z dnia 17.02.2010 r. (Dz.Urz.MG.2010.1.9)

Zespół Doradczy do spraw rozwiązań systemowych w sektorze energetyki powołany zarządzeniem MGz dnia 21.01.2009 r. (Dz.Urz.MG.2009.1.9)

Zespół do Spraw Ochrony i Rozwoju Żywych Zasobów Wód powołany zarządzeniem MG z dnia 19.10.2007 r. (Dz.Urz.MGM.2007.3.10)

Zespół do Spraw Gospodarki Rybnej powołany zarządzeniem MG z dnia 10.10.2007 r. (Dz.Urz.MGM.2007.3.9)

Zespół konsultacyjny do spraw przewozów drogowych powołany zarządzeniem MIz dnia 04.02.2008 r. (Dz.Urz.MI.2008.3.12)

#### **RADY I ZESPOŁY POWOŁYWANE PRZEZ PREZESA RADY MINISTRÓW NA PODSTAWIE ART. 12 UST 1 PKT 3 USTAWY O RADZIE MINISTRÓW**

Ponadto na podstawie art. 12 ust 1 pkt 3 ustawy o Radzie Ministrów również Prezes Rady Ministrów może, w drodze zarządzenia, tworzyć rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Również i w tym

wypadku przepisy ustawy nie określają ani składu takich organów, ani ich kompetencji, pozostawiając uregulowanie tych kwestii Premierowi.

Przykładowo można wskazać następujące rady i zespoły:

**Międzyresortowy Zespół do spraw koordynacji zadań Rządu określonych w "Kierunkach rozwoju turystyki do 2015 roku"** powołany Zarządzeniem nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r.

Zgodnie z zarządzeniem Zespół składa się z urzędników różnych ministerstw. Brak jest zapisów dotyczących prowadzenia przez zespół konsultacji społecznych. § 5 zarządzenia daje możliwość przewodniczącemu Zespołu (nie obowiązek) zaproszenia i wysłuchania innych osób niż członkowie zespołu. Przepis nie precyzuje zasad i trybu wysłuchania tych osób oraz postępowania ze zgłoszonymi przez nie uwagami.

**Rada Rozwoju Nauki i Technologii** powołana Zarządzeniem nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2005 r.

Zgodnie z zarządzeniem Rada jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących strategii rozwoju nauki i nowych technologii. Do zadań Rady należy opracowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów oraz Prezesowi Rady Ministrów ocen i opinii o projektach dokumentów rządowych, w tym programach i aktach normatywnych. Na podstawie § 2 ust 2 Przewodniczący zaprasza do udziału w pracach Rady na prawach członka między innymi Przewodniczącego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Wyższych oraz Prezesa Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej. Ponadto na podstawie § 2 ust 3 Przewodniczący może zapraszać do udziału w pracach Rady inne osoby, z głosem doradczym.

**Rada do Spraw Zrównoważonego Rozwoju** powołana Zarządzeniem nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2002 r.

Rada jest organem opiniodawczo-doradczym w sprawach dotyczących zrównoważonego rozwoju, należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Do zakresu działania Rady należy opracowywanie opinii o zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju, skierowanych pod jej obrady projektów dokumentów rządowych oraz opracowywanie analiz, propozycji i wniosków mających na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju kraju. Zgodnie z § 2 ust 3 w skład Rady mogą również wchodzić przedstawiciele ogólnokrajowych ekologicznych organizacji pozarządowych, do których zadań statutowych należy ochrona środowiska, związków zawodowych i samorządów zawodowych. Ponadto Przewodniczący może, w porozumieniu z członkami Rady, zapraszać do udziału w pracach Rady przedstawicieli organizacji społecznych, stowarzyszeń oraz środowisk naukowych. Brak jest szczegółowych zasad określających zasady udziału innych osób w posiedzeniach Rady.

**Międzyresortowy Zespół do Spraw Polonii i Polaków za Granicą** powołany Zarządzeniem nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r.

Zespół jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z § 4 ust 2 Przewodniczący Zespołu może zapraszać do udziału w pracach Zespołu przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych oraz organizacji społecznych działających na rzecz Polonii, a także przedstawicieli środowisk polonijnych.

## KOMITETY POWOŁYWANE PRZEZ PREZESA RADY MINISTRÓW NA PODSTAWIE ART. 12 UST 1 PKT 2 USTAWY O RADZIE MINISTRÓW

Na podstawie art. 12 ust 1 pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów Prezes Rady Ministrów może powoływać komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy, na przykład:

**Komitet Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności** powołany Zarządzeniem Nr 24 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2007 r., który jest organem pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Do zadań Komitetu należy inicjowanie i opiniowanie projektów dokumentów rządowych w zakresie związanym z informatyzacją administracji publicznej, rozwojem społeczeństwa informacyjnego, łącznością, rejestrami publicznymi, zastosowaniem technologii informacyjnych w budowie gospodarki opartej na wiedzy oraz przygotowaniem organów administracji państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS). Na podstawie § 4 ust 4 zarządzenia Przewodniczący Komitetu może zapraszać do udziału w pracach tego Komitetu, z głosem doradczym, również osoby reprezentujące organizacje właściwe w sprawach będących przedmiotem tych prac. Zarządzenie nie określa szczegółowych zasad udziału innych osób w posiedzeniach Komitetu.

## KOMISJE KODYFIKACYJNE POWOŁYWANE PRZEZ RADĘ MINISTRÓW NA PODSTAWIE ART. 12A USTAWY O RADZIE MINISTRÓW

Na podstawie art. 12a ustawy Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, tworzyć komisje do opracowania projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa, uwzględniając dorobek nauki i doświadczenia praktyki. Rada Ministrów wydając rozporządzenie, określa nazwę i przedmiot działania komisji oraz jej skład i tryb postępowania.

**Komisja Kodyfikacyjna Prawa Morskiego** powołana Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2007 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego. Do zadań Komisji należy:

- 1) przygotowywanie założeń i ogólnych kierunków zmian w prawie morskim, a w szczególności w: morskim prawie pracy, morskim prawie ochrony środowiska, prawie bezpieczeństwa morskiego;
- 2) opracowywanie założeń oraz projektów aktów prawnych o podstawowym znaczeniu dla systemu prawa morskiego;
- 3) opracowywanie założeń oraz projektów aktów prawnych, wynikających z potrzeby dalszej harmonizacji prawa polskiego z prawem wspólnotowym, międzynarodowym prawem morza oraz międzynarodowym prawem morskim.

Przewodniczącego i członków wyznacza Premier spośród przedstawicieli nauki i praktyki prawa morskiego, cywilnego i międzynarodowego. Opracowanie projektów przewodniczący Komisji może zlecić również osobom niebędącym członkami Komisji także przedstawicielom odpowiednich organizacji zawodowych, społecznych i gospodarczych. Osoby te uczestniczą wówczas w pracach odpowiedniego zespołu problemowego.

**Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego** utworzona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości. Zgodnie z § 6 ust. 1 do zadań Komisji należy:



- 1) przygotowywanie założeń i ogólnych kierunków zmian w prawie karnym materialnym, procesowym i wykonawczym, w prawie karnym skarbowym oraz w prawie o wykroczeniach, na podstawie bieżącej analizy orzecznictwa i piśmiennictwa w zakresie stosowania przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu karnego wykonawczego, Kodeksu karnego skarbowego, Kodeksu wykroczeń, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary;
- 2) opracowywanie projektów aktów normatywnych, w tym niezbędnych aktów wykonawczych, o podstawowym znaczeniu dla systemu prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego, prawa karnego skarbowego oraz prawa o wykroczeniach, z uwzględnieniem zadań wynikających z potrzeb harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto Komisja ocenia przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości projekty aktów prawnych, opracowane przez inne uprawnione podmioty.

Przewodniczącego i członków powołuje Premier spośród wybitnych przedstawicieli nauki i praktyki prawa karnego. Na podstawie § 9 pkt 7 rozporządzenia Przewodniczący Komisji zwraca się do Ministra Sprawiedliwości o skierowanie przyjętych przez Komisję projektów **do konsultacji społecznych**.

**Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy** utworzona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy.

Przewodniczącego i członków Komisji powołuje Premier spośród wybitnych przedstawicieli nauki i praktyki prawa pracy. Do zadań Komisji należy opracowanie:

- 1) założeń rekodyfikacji indywidualnego prawa pracy;
- 2) założeń kodyfikacji zbiorowego prawa pracy;
- 3) projektów ustaw realizujących przyjęte założenia prac kodyfikacyjnych w zakresie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy, z uwzględnieniem standardów prawa Unii Europejskiej.

Minister **może** przekazywać Komisji projekty aktów prawnych z zakresu prawa pracy opracowane w czasie prowadzenia prac kodyfikacyjnych w celu uzyskania opinii Komisji o zgodności tych projektów z założeniami prac kodyfikacyjnych, a także przedstawiać Komisji budzące wątpliwości prawne problemy z zakresu prawa pracy w celu zajęcia stanowiska przez Komisję.

Na podstawie § 7 ust 6 rozporządzenia Przewodniczący Komisji może zwrócić się do Ministra o skierowanie opracowanych przez Komisję założeń i projektów ustaw **do konsultacji społecznej w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych**.

**Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego** utworzona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

Przewodniczącego i członków Komisji powołuje Premier spośród wybitnych przedstawicieli nauki i praktyki prawa cywilnego, rodzinnego i gospodarczego prywatnego. Do zadań Komisji należy:

- 1) przygotowywanie założeń i ogólnych kierunków zmian w prawie cywilnym, prawie rodzinnym i prawie gospodarczym prywatnym,

- 2) opracowywanie założeń oraz projektów o podstawowym znaczeniu dla systemu prawa cywilnego, rodzinnego i gospodarczego prywatnego, z uwzględnieniem zadań wynikających z potrzeb harmonizacji prawa polskiego z prawem europejskim.

Minister Sprawiedliwości **może** przedstawić Komisji projekty aktów prawnych do oceny, a także zwracać się o opinie w budzących wątpliwości kwestiach prawnych.

Zgodnie z § 9 ust 3 rozporządzenia przewodniczący Komisji może zlecić również innym przedstawicielom nauki i praktyki prawniczej oraz innym specjalistom, a także przedstawicielom odpowiednich organizacji zawodowych, społecznych i gospodarczych; w takich przypadkach osoby te uczestniczą w pracach odpowiedniego zespołu problemowego. Natomiast na podstawie § 10 ust 2 Przewodniczący Komisji może zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości o skierowanie przygotowanych przez Komisję projektów **do konsultacji społecznej**.

#### KOMISJE WSPÓLNE POWOŁYWANE PRZEZ RADĘ MINISTRÓW NA PODSTAWIE ART. 13 UST 1 USTAWY O RADZIE MINISTRÓW.

Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy Rada Ministrów **w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym może powoływać, w drodze rozporządzenia, komisje wspólne**, składające się z przedstawicieli Rządu oraz tej instytucji lub środowiska. Rada Ministrów wydając rozporządzenie, określa nazwę i przedmiot działania komisji wspólnej oraz jej skład i tryb postępowania. Celem tych komisji jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki Rządu oraz interesów reprezentowanej w komisji instytucji lub środowiska.

Na podstawie tego przepisu rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2009 r. zostały utworzone **Narodowy Komitet Koordynacyjny do spraw Euro, Rada Koordynacyjna oraz Międzyinstytucjonalne Zespoły Robocze do spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską**. Komitet działa przy Radzie Ministrów i do jego zadań należy:

- 1) przygotowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów propozycji działań lub wniosków, mających na celu przygotowanie Rzeczypospolitej Polskiej do wprowadzenia euro;
- 2) współdziałanie z Pełnomocnikiem Rządu w zakresie inicjowania i monitorowania działań organów administracji rządowej

W skład Komitetu i Rady wchodzi przedstawiciele administracji centralnej. Zgodnie z § 2 ust 2 w posiedzeniach Komitetu, za zgodą przewodniczącego, mogą brać udział także osoby spoza jego składu, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych, zaproszone na wniosek członka Komitetu, a zgodnie z § 6 ust 2 również w posiedzeniach Rady, za zgodą przewodniczącego, mogą brać udział także osoby spoza jej składu, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych, zaproszone na wniosek członka Rady.

#### Komentarz

Jak wynika z wyżej przytoczonych przepisów w wielu aktach prawnych zostały powołane specjalne instytucje lub ciała konsultacyjne. Prawdopodobnie wynika to z problemu reprezentatywności. Władza publiczna poddając dany akt prawny lub problem pod konsultacje obawia się, że swoje stanowisko wypowiedzą jedynie wąskie grupy interesów dlatego też powierza wyrażanie opinii powoływanym przez siebie ciałom doradczym. Ponadto przy Radzie Ministrów powołano szereg

organów o charakterze eksperckim lub opiniodawczym, których zadaniem jest przedstawianie swojego stanowiska lub opracowywanie projektów aktów prawnych. Sposób działania oraz zakres pracy tych organów jest ustalana przez twórcy ich członków Rady Ministrów

#### IV. KONSULTACJE PROWADZONE PRZEZ ADMINISTRACJĘ TERENOWĄ ORAZ JST

##### AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO STANOWIONE PRZEZ WOJEWODÓW I ORGANY NIEZESPOLONEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ.

Jak już wcześniej wspomniano zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wojewoda oraz organy niezespólonej administracji rządowej mogą stanowić akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ponadto na podstawie art. 60 ust. 1. tej ustawy wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy nie przewidują konieczności prowadzenia konsultacji społecznych przed wydaniem tych aktów prawnych.

##### AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO STANOWIONE PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY

Podstawą do przeprowadzenia konsultacji społecznych w samorządzie są przede wszystkim przepisy ustaw o:

- samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku
- samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku
- samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 roku.

Zgodnie z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w wypadkach przewidzianych ustawą oraz **innych sprawach ważnych** dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. **Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała rady gminy.** Podobne postanowienia zawiera art. 3d ustawy o samorządzie powiatu i art. 10a ustawy o samorządzie województwa. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami **określają uchwały rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego** (gmin, miast, powiatów, województw).

##### Komentarz

Na dzień 31.07.2010 r. w dziennikach wojewódzkich opublikowano 1447 (obowiązujących) aktów prawa miejscowego dotyczących konsultacji społecznych (na podstawie bazy danych programu Lex On-line).

##### OGÓLNA PODSTAWA PROWADZENIA KONSULTACJI PRZEZ SAMORZĄD GMINNY

Tak jak wcześniej wspomniano zgodnie z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym w wypadkach przewidzianych ustawą oraz innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. **Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała rady gminy.** Jak wynika z tego przepisu poza przypadkami kiedy konsultacje mają charakter obligatoryjny mogą być prowadzone w sprawach ważnych dla danej społeczności (konsultacje fakultatywne).

## **Uchwały JST wprowadzające ogólne zasady przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie danej jednostki**

### Przykład 1:

Uchwała Nr 0150/XLVIII/414/09 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 22 października 2009 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Oborniki Śląskie.

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z tą uchwałą **konsultacje z mieszkańcami gminy** przeprowadza się w przypadkach przewidzianych w przepisach prawa **oraz w innych sprawach** należących do kompetencji gminy **uznanych za istotne dla gminy, jeżeli rada tak postanowi**. Decyzja o podjęciu konsultacji społecznych należy więc od rady gminy. Uchwała stanowi, że konsultacje z mieszkańcami przeprowadza się w sprawach dotyczących w szczególności strategii rozwoju, programu ochrony środowiska, planu gospodarki odpadami, planu rozwoju lokalnego, programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, strategii rozwiązywania problemów społecznych, wieloletnich planów inwestycyjnych oraz programu rewitalizacji. Ponadto uchwała określa tryb przeprowadzania konsultacji. Konsultacje mogą być przeprowadzone w drodze wypełnienia karty konsultacyjnej poprzez udzielenie odpowiedzi pozytywnej lub negatywnej na postawione pytania bądź wybór określonego wariantu rozwiązania sprawy, wyrażenia opinii lub złożenia uwag w sprawie będącej przedmiotem konsultacji z wykorzystaniem formularza ankietowego, zebrań z mieszkańcami, których przedmiotowa sprawa dotyczy lub w innej formie. Z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji może wystąpić burmistrz, komisja rady, co najmniej 3 radnych, mieszkańcy gminy (w liczbie co najmniej 50 osób), organizacja społeczna działająca na terenie gminy. Uchwała rady w sprawie przeprowadzenia konsultacji powinna zawierać w szczególności określenie przedmiotu konsultacji, terenu objętego konsultacjami, terminu przeprowadzenia konsultacji i trybu przeprowadzenia konsultacji. Decyzję o formie i terminie przeprowadzenia konsultacji w przypadkach przewidzianych ustawami podejmuje burmistrz w drodze zarządzenia (konsultacje obowiązkowe wynikające z innych ustaw). Uchwałą o przeprowadzeniu konsultacji ogłasza się co najmniej 7 dni przed terminem rozpoczęcia konsultacji poprzez zamieszczenie na stronie internetowej gminy, w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicach ogłoszeń na obszarze objętym konsultacjami. Burmistrz przekazuje zbiorcze wyniki konsultacji niezwłocznie po ich zakończeniu przewodniczącemu rady oraz ogłasza o wynikach konsultacji, w drodze komunikatu podanego do publicznej wiadomości, nie później niż w terminie 7 dni po zakończeniu konsultacji. Uchwała nie precyzuje trybu postępowania z ustaleniami i opiniami uzyskanymi w wyniku przeprowadzenia konsultacji.

### **Komentarz**

Omówione wyżej przepisy ustanawiają podstawę prawną do prowadzenia przez gminy konsultacji społecznych nie tylko w przypadkach przewidzianych ustawą (a więc gdy prowadzenie konsultacji jest obowiązkowe), ale także w innych sprawach ważnych dla gminy. Zasady i tryb prowadzenia konsultacji nie został sprecyzowany w ustawie, lecz pozostawiony uznaniu samorządu. Zasady te określa rada gminy w uchwale.

## PODSTAWY SZCZEGÓLNE PROWADZENIA KONSULTACJI W GMINIE

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 4a ust. 1 i art. 5 ust. 2 przewiduje przeprowadzenie konsultacji obligatoryjnych w przypadkach:

- 1) tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic (art. 4 ust. 1 pkt 1);
- 2) nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic (art. 4 ust. 1 pkt 2);
- 3) ustalenia lub zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz (art. 4 ust. 1 pkt 3)
- 4) utworzenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 2).

Zgodnie z art. 4a ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. **o samorządzie gminnym wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów** dotyczącego utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic, nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic oraz ustalenia i zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz, **wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami**, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw - dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw. **Konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta** polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą - przez odpowiednie rady gmin oraz mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw - przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw.

Wydanie rozporządzenia dotyczącego utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic, nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic oraz ustalenia i zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz na wniosek rady gminy również wymaga **uprzedniego przeprowadzenia przez tę radę konsultacji z mieszkańcami**.

Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy gminy mogą tworzyć jednostki pomocnicze tj. sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, **po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami** lub z ich inicjatywy. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, **po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami**.

Zasady przeprowadzania tych konsultacji z mieszkańcami określają organy stanowiące gminy w uchwale.

### Przykład 1

**Uchwała Nr XLVII/278/2010 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami zamieszkałymi w Chocianowie przy ulicach: Daglezjowej, Głogowskiej, Leśnej, Lubińskiej, Wiązowej i Zielonej w związku ze zmianą granic miasta**

Zgodnie z uchwałą została podjęta decyzja o przeprowadzeniu konsultacji z częścią mieszkańców miasta. Konsultacje polegały na zadaniu mieszkańcom pytania "Czy jesteś za zmianą granic miasta Chocianowa, polegającą na włączeniu do miasta części obszaru obrębu geodezyjnego

Chocianowiec?". Mieszkańcy udzielali odpowiedzi poprzez zakreślenie jednej z odpowiedzi: "TAK", "NIE" lub "Wstrzymuję się od głosu", na ankietach według wzoru stanowiącego załącznik do uchwały. Do określenia terminu, miejsca przeprowadzenia konsultacji, składu osobowego komisji do spraw przeprowadzenia konsultacji oraz wzoru protokołu zawierającego wyniki konsultacji Rada upoważniła Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów. Mieszkańcy o terminie i miejscu przeprowadzenia konsultacji zostali poinformowani poprzez wywieszenie informacji na tablicach ogłoszeń i opublikowanie jej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu, co najmniej na 7 dni przed terminem zebrania. Z przeprowadzonych konsultacji Burmistrz Miasta i Gminy złożył Radzie Miejskiej w Chocianowie sprawozdanie na najbliższej sesji po zakończeniu konsultacji.

W tym wypadku konsultacje ograniczyły się do badań ankietowych.

#### **Uchwała Nr XXXVI/225/2010 Rady Gminy Borów z dnia 8 lutego 2010 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących nadania statutów sołectwom Gminy Borów**

Uchwała została podjęta na podstawie art. 5a ust. 2 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Zgodnie z uchwałą podjęto decyzję o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami sołectw w Gminie Borów w sprawie nadania statutów sołectwom. W konsultacjach mogli brać udział wszyscy mieszkańcy Gminy Borów.

Konsultacje odbywały się poprzez wyłożenie projektów statutów do publicznego wglądu w okresie konsultacji w Urzędzie Gminy w Borowie, wyłożenie projektów statutów u sołtysów Gminy Borów w okresie konsultacji, celem udostępnienia ich mieszkańcom oraz zamieszczenia projektów statutów w okresie konsultacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Borów. O terminie i miejscu wyłożenia projektów statutów sołectw Wójt Gminy Borów zawiadomił mieszkańców obwieszczeniem, podanym do publicznej wiadomości poprzez rozplakatowanie na tablicach ogłoszeń w sołectwach Gminy Borów oraz zamieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Borów. Konsultacje polegały na pisemnym zgłaszaniu przez mieszkańców do Wójta Gminy Borów uwag do projektów statutów. Wyniki konsultacji zostały podsumowane na ogólnym zebraniu sołtysów zorganizowanym w Urzędzie Gminy Borów. Złożone propozycje zmian do projektów statutów wraz z opinią do nich zostały przedłożone Radzie Gminy Borów.

#### Uchwała o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego** ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości informację o podjęciu uchwały. Następnie po sporządzeniu projektu studium ogłasza o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni oraz **organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami**. Równocześnie wyznacza termin w jakim obywatele i ich organizacje oraz inne podmioty mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium. Nieuwzględnione uwagi przedstawia radzie gminy wraz z projektem studium.

### Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do **sporządzenia planu miejscowego** ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości informację o podjęciu uchwały oraz określa formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Następnie sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i ogłasza informację o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. W ogłoszeniu wyznacza termin w jakim zainteresowani obywatele i ich organizacja oraz inne podmioty mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu. Uwagi należy składać na piśmie. Uwagi rozpatruje w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania i wprowadza ewentualne zmiany. Następnie przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Plan miejscowy uchwała rada gminy.

#### **Komentarz**

Przytoczone przepisy przewidują obligatoryjne przypadki prowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy. Jednak również i w tym wypadku wybór sposobu oraz zasad prowadzenia konsultacji został pozostawiony uznaniu rady gminy.

### MŁODZIEŻOWE RADY GMINY

W niektórych gminach tworzone są różnego rodzaju ciała opiniodawczo doradcze. Przykładowo na podstawie art. 5b tworzone są młodzieżowe rady gminy mające charakter organu konsultacyjnego. Ustawa nie precyzuje zasad tworzenia i działania takich podmiotów, więc powoływane są one na podstawie uchwały rady gminy, która określa zasady działania rady.

#### **Przykład 1**

#### **Uchwała Nr LXII/322/2010 Rady Gminy Wińsko z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Wińsko**

Podstawą prawną podjęcia uchwały o utworzeniu Młodzieżowej Rady Gminy jest art. 5 b ust. 2 oraz ust. 3 i art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Młodzieżowa Rada Gminy ma charakter opiniodawczy, wnioskodawczy i doradczy wobec działań organu samorządu Gminy Wińsko w sprawach dotyczących młodzieży oraz charakter pomocniczy wobec samorządów uczniowskich szkół.

### OGÓLNA PODSTAWA PROWADZENIA KONSULTACJI W POWIATACH

Zgodnie z art. 3d ust. 1 ustawy dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w przypadkach przewidzianych ustawą **oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu**. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z



mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu. Jak wynika z tego przepisu poza przypadkami kiedy konsultacje mają charakter obligatoryjny mogą być prowadzone w sprawach ważnych dla danej społeczności (konsultacje fakultatywne).

Przykład 1:

**Uchwała Nr XXX/158/09 Rady Powiatu Bolesławieckiego z dnia 17 września 2009 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Bolesławieckiego.**

Uchwała została podjęta na podstawie art. 3d ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz § 12 Statutu Powiatu Bolesławieckiego. Zgodnie z uchwałą konsultacje z mieszkańcami Powiatu przeprowadza się w przypadkach przewidzianych ustawami oraz w innych sprawach ważnych dla Powiatu. Sprawami ważnymi dla Powiatu są sprawy, które dotyczą tożsamości Powiatu, budowania lub umacniania więzi społecznych i kulturowych mieszkańców Powiatu, rozwoju Powiatu w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, zapewnienia skuteczności w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa, organizacji wykonywania zadań publicznych. Ponadto konsultacje z mieszkańcami Powiatu przeprowadza się obowiązkowo przy opracowaniu i aktualizacji Strategii Rozwoju Powiatu i Planu Rozwoju Lokalnego Powiatu. Z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji mogą wystąpić Starosta Bolesławiecki, radni w ilości co najmniej 5 lub nie mniej niż 100 mieszkańców Powiatu Bolesławieckiego. Rada podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu lub odmowie przeprowadzania konsultacji. Uchwała Rady w sprawie przeprowadzenia konsultacji powinna zawierać w szczególności określenie przedmiotu konsultacji, zakresu terytorialnego konsultacji, terminu przeprowadzenia konsultacji, formy przeprowadzenia konsultacji oraz terminu i sposobu ogłoszenia wyników konsultacji. Konsultacje z mieszkańcami Powiatu Bolesławieckiego można przeprowadzić się w formie ankiet, bezpośrednich spotkań z mieszkańcami, zebrań z przedstawicielami grup społecznych w szczególności z organizacjami pozarządowymi, społecznymi, zawodowymi, publikacji w prasie lokalnej oraz wymiany informacji poprzez łączność elektroniczną. Konsultacje w formie bezpośrednich spotkań z mieszkańcami przeprowadza się w następującym trybie. Nie później niż 7 dni przed terminem spotkania umieszcza się na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego i w miejscu spotkania lub na stronie internetowej Starostwa i w Biuletynie Informacji Publicznej informację o spotkaniu, podając jego miejsce, czas i przedmiot. Spotkanie prowadzi wnioskodawca konsultacji, przy udziale pracownika Starostwa Powiatowego, przedstawiając w pierwszej kolejności uzasadnienie przeprowadzenia konsultacji, a następnie otwierając dyskusję. Po dyskusji prowadzący spotkanie informuje o sposobie przeprowadzenia głosowania. Opinię w sprawie poddanej konsultacji mieszkańcy wyrażają większością głosów obecnych na spotkaniu. Z przebiegu spotkania z mieszkańcami sporządza się protokół wraz z listą obecności. W protokole zamieszcza się informacje, w jakiej formie nastąpiło zawiadomienie o spotkaniu, podaje się temat konsultacji, przebieg dyskusji oraz podjęte ustalenia i opinie. Konsultacje uznaje się za ważne bez względu na ilość mieszkańców Powiatu Bolesławieckiego uczestniczących w spotkaniu. Ten tryb stosuje się odpowiednio do konsultacji w formie zebrania z przedstawicielami grup społecznych, organizacji pozarządowych, społecznych i zawodowych. O zamiarze przeprowadzenia konsultacji w tej formie, informuje się dodatkowo w lokalnych środkach masowego przekazu.

**Komentarz**

Omówione wyżej przepisy ustanawiają podstawę prawną do prowadzenia przez powiat konsultacji społecznych nie tylko w przypadkach przewidzianych ustawą (a więc gdy prowadzenie konsultacji jest obowiązkowe), ale także w innych sprawach ważnych dla powiatu. Zasady i tryb prowadzenia

konsultacji nie został sprecyzowany w ustawie, lecz pozostawiony uznaniu samorządu. Zasady te określa rada powiatu w uchwale.

#### PODSTAWY SZCZEGÓLNE PROWADZENIA KONSULTACJI W POWIATACH

Podobnie jak w wypadku gmin zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty oraz ustala ich granice, a także ustala i zmienia nazwy powiatów oraz siedziby ich władz, jednakże zgodnie z art. 3a ust. 1 wydanie takiego rozporządzenia wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad powiatów albo rady miasta na prawach powiatu i rady powiatu - **poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami**, a w przypadku zmian granic powiatów naruszających granice województw - dodatkowo opinii odpowiednich sejmików województw.

#### Komisja bezpieczeństwa i porządku

Ponadto zgodnie z art. 38a ust. 1 ustawy w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku. Do zadań komisji należy między innymi przygotowywanie projektu **powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli**, opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniowanie projektu budżetu powiatu - w zakresie bezpieczeństwa, opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących bezpieczeństwa. W skład komisji wchodzi starosta jako przewodniczący komisji, dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu, **trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu**, dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji oraz w pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego.

#### Komentarz

Przytoczone przepisy przewidują obligatoryjne przypadki prowadzenia konsultacji. Jednak również i w tym wypadku wybór sposobu oraz zasad prowadzenia konsultacji.

#### OGÓLNA PODSTAWA PROWADZENIA KONSULTACJI PRZEZ SAMORZĄDY WOJEWÓDZTW

Na podstawie art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w przypadkach przewidzianych ustawą **oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa.**

Według tego przepisu można przeprowadzać konsultacje w dwóch sytuacjach: gdy przewiduje to ustawa (wówczas są one z reguły obligatoryjne) albo gdy ustawa wprowadzić ich nie przewiduje, ale sprawa jest ważna dla województwa. W tym drugim wypadku mogą one być przeprowadzane z inicjatywy mieszkańców województwa

#### **Komentarz**

Omówione wyżej przepisy ustanawiają podstawę prawną do prowadzenia przez samorząd województwa konsultacji społecznych nie tylko w wypadkach przewidzianych ustawą (a więc gdy prowadzenie konsultacji jest obowiązkowe), ale także w innych ważnych sprawach. Zasady i tryb prowadzenia konsultacji nie został sprecyzowany w ustawie, lecz pozostawiony uznaniu samorządu. Zasady te określa sejmik województwa w uchwale.

### **PODSTAWY SZCZEGÓLNE PROWADZENIA KONSULTACJI PRZEZ SAMORZĄDY WOJEWÓDZTW**

#### **Strategia Rozwoju Kraju, strategie sektorowe i strategie wojewódzkie**

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju przewiduje opracowanie:

- 1) narodowej strategii rozwoju regionalnego,
- 2) strategii sektorowych,
- 3) strategii rozwoju województw.

Ad 1) Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju jest dokumentem planistycznym określającym cele i kierunki rozwoju regionalnego państwa na okres 25 lat. Rada Ministrów przyjmuje długofalową strategię rozwoju regionalnego kraju w drodze uchwały. Narodowa strategia rozwoju regionalnego jest średniookresowym dokumentem planistycznym określającym uwarunkowania, cele i kierunki wspierania rozwoju regionalnego przez państwo oraz koordynacji polityki sektorowej w województwach.

Ad 2) Są to strategie dotyczące określonych obszarów lub sektorów np. „Strategia rozwoju energetyki odnawialnej”, „Rządowy Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, „Strategia rozwoju ochrony zdrowia na lata 2007-2013”, „Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007-2013”, itd.

Ad 3) Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa strategię rozwoju województwa określa samorząd województwa i zawiera ona

- 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa,
- 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa,
- 3) określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa,

Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny.

Zgodnie z art. 6 ust 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju strategię rozwoju kraju, strategię sektorowe, strategię rozwoju województwa, programy operacyjne oraz plany wykonawcze podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi, samorządem zawodowym, izbami gospodarczymi, organizacjami pozarządowymi oraz jednostkami naukowymi. Podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju ogłasza w dzienniku o zasięgu krajowym oraz na swojej stronie internetowej informację o konsultacjach, a w szczególności zaproszenie do uczestnictwa w procesie konsultacji, miejsce i tematy spotkań i konferencji oraz adres strony internetowej, na której zamieszczono projekt strategii rozwoju. W przypadku projektu strategii rozwoju o charakterze regionalnym podmiot ogłasza informację o konsultacjach w dzienniku o zasięgu krajowym lub regionalnym oraz na swojej stronie internetowej. Organizacje pozarządowe mogą, w terminie 35 dni od dnia ogłoszenia wyrazić opinię do projektu. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji, podmioty je organizujące przygotowują sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji wraz z uzasadnieniem oraz podają je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej.

Zgodnie z art. 19a ust. 1 również projekty programów rozwoju podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 samorząd województwa określa **strategię rozwoju województwa**. Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jak stanowi art. 12 ust. 1 samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, współpracuje między innymi z organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi. Sejmik województwa określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględniając w szczególności: zadania organów samorządu województwa przy określaniu strategii rozwoju województwa, tryb i zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi (Art. 12a ust. 1).

#### **Komentarz**

Prowadzenie konsultacji w wyżej wymienionych sprawach jest obligatoryjne

#### **USTAWA O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE (UCHWAŁY DOTYCZĄCE KONSULTACJI, PROGRAMY WSPÓŁPRACY)**

W art. 5 ust 2 pkt 3 i 4 jako formy współpracy JST z organizacjami pozarządowymi wskazuje się: konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Na podstawie art. 5 ust 5 organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek określić, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Ponadto zgodnie z art. 5a ustawy JST mają obowiązek skonsultowania z organizacjami pozarządowymi roczny program współpracy z organizacjami, przed jego uchwaleniem.

## **Uchwały JST w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi.**

### Przykład 1:

#### **Uchwała Nr LIII/290/2010 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**

Uchwała została podjęta na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w związku z art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z uchwałą konsultacje obejmują organizacje pozarządowe, prowadzące działalność pożytku publicznego w zakresie zadań odpowiadających zadaniom powiatu. Konsultacje obejmują projekty aktów prawa miejscowego oraz projekty rocznych programów współpracy z organizacjami. Decyzje w sprawie przeprowadzenia konsultacji podejmuje Zarząd Powiatu w formie uchwały. Na stronie internetowej publikowana jest informacja o rozpoczęciu konsultacji. Informacje o przeprowadzeniu konsultacji powinny określać przedmiot konsultacji, w tym projekt prawa miejscowego, propozycję terminu konsultacji, propozycję formy konsultacji, uzasadnienie oraz wskazanie osoby upoważnionej do kontaktu. Konsultacje mogą być prowadzone co najmniej w jednej z następujących form: konsultacje pisemne, według załączonego wzoru, protokół ze spotkania lub konsultacje z użyciem strony internetowej. Informacja o konsultacjach publikowana jest w terminie nie krótszym niż **5 dni** przed ich rozpoczęciem (brak określenia czasu trwania konsultacji). Informację o wynikach konsultacji podaje się do publicznej wiadomości na stronach internetowych.

### KOMENTARZ

Przewidziany w przytoczonej uchwale termin publikacji informacji o konsultacjach co najmniej 5 dni przed ich rozpoczęciem jest terminem stosunkowo krótkim, jednakże wobec braku ustawowo określonych terminów pozostaje w zakresie uznania organu samorządowego.

## REFERENDUM JAKO SPECYFICZNA FORMA ZASIĘGANIA OPINII SPOŁECZEŃSTWA

### **Referendum ogólnokrajowe**

Zgodnie z art. 125 Konstytucji RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Sejm może zarządzić referendum na wniosek 500.000 uprawnionych obywateli. Kwestie szczegółowe dotyczące referendum krajowego regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący.

## Referendum lokalne

Podstawą prawną przeprowadzenia referendum lokalnego jest art. 170 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, która stanowi, że "w referendum lokalnym (...) mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki.

**Zgodnie z art. 4 ustawy referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej:**

- 1) 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu,
- 2) 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego. Inicjator referendum, na swój koszt, podaje do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum i zbiera podpisy.

Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30 % uprawnionych do głosowania, a wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów.

Przepis ten ustanawia drugą, obok konsultacji, formę zasięgnięcia opinii członków regionalnej wspólnoty samorządowej - referendum lokalne. Wspólną ich cechą jest zamiar wysondowania opinii (poglądów, zamiarów, intencji, stanowiska) określonych grup społecznych (wspólnoty samorządowej lub zainteresowanych środowisk czy grup). Podstawowa różnica sprowadza się do charakteru skutków każdego z tych działań. W przeciwieństwie do referendum, którego wynik (w razie spełnienia wymagań ważności referendum) jest wiążący, konsultacje nie są wiążące.

## V. KOMENTARZ ORAZ WNIOSKI Z PRZEPROWADZONEJ ANALIZY

Przedstawiona powyżej analiza przepisów dotyczących konsultacji społecznych oraz zasięgania opinii w procesie stanowienia prawa pozwala zauważyć, że regulacje prawne dotyczące tej tematyki znajdują się w bardzo wielu różnej rangi aktach prawnych (ustawy, akty wykonawcze, uchwały gmin, a nawet zapis do protokołu posiedzenia Rady Ministrów). Ponadto przepisy te są bardzo zróżnicowane pod względem merytorycznym. Ustanawiają odmienne zasady w odniesieniu co do charakteru oraz trybu konsultacji. W niektórych przypadkach przepisy przewidują konsultacje obowiązkowe, w niektórych konsultacje fakultatywne (np. na podstawie uchwały rady gminy w sprawach ważnych dla mieszkańców gminy), a w innych wskazują jedynie podmiot uprawniony do wyrażania opinii lub zajmowania stanowiska, nie precyzując czy istnieje prawny obowiązek zasięgnięcia opinii tego podmiotu. Nie zawsze bowiem kompetencja danego podmiotu do wyrażania opinii jest jednoznaczna z obowiązkiem skierowania konkretnego projektu do zaopiniowania. Przykładowo Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych opiniuje jedynie dokumenty przedłożone jej do zaopiniowania przez Pełnomocnika. Zróżnicowanie powoduje, że powstają wątpliwości czy konsultowanie i zasięganie opinii w sprawie projektów aktów prawnych jest w danych okolicznościach obowiązkiem czy też prawem sporządzającego projekt. Ponadto czasami przepisy przewidują prowadzenie konsultacji bezpośrednio z udziałem obywateli, ich organizacji lub społeczności lokalnych, a niekiedy za pośrednictwem specjalnie w tym celu tworzonych rad czy komitetów

W Polskim systemie prawnym nie ma ustalonego standardu postępowania w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych. Zazwyczaj przepisy nie określają procedury konsultacji lub opisują ją w sposób lakoniczny i niepełny, ewentualnie pozostawiają swobodę organowi kierującemu projekt do konsultacji w określeniu zasad i procedury konsultacji. Jedynie w wyjątkowych przypadkach przepisy określają sposób ogłaszania konsultacji i udostępniania koniecznych dokumentów, formę konsultacji, czas trwania konsultacji, czas pomiędzy udostępnieniem dokumentu do konsultacji a zgłaszaniem opinii i inne istotne kwestie. Stosunkowo wyczerpujące zapisy dotyczące konsultacji zawiera ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym np. odnośnie **sporządzania planu miejscowego**. Natomiast w **zdecydowanej większości aktów prawnych mowa jest tylko o prawie konsultowania danych dokumentów, bez określenia wymaganej procedury i warunków prowadzenia konsultacji**.

Procedury konsultacyjne określone w omówionych powyżej przepisach dotyczą zazwyczaj opiniowania projektów aktów prawnych lub innych dokumentów. Jedynie „Wytyczne do oceny skutków regulacji”, które wyjaśniają zasady sporządzania OSR, przewidują prowadzenie konsultacji już na etapie przygotowywania założeń do projektu. Niestety „Wytyczne do oceny skutków regulacji” nie są powszechnie obowiązującym aktem prawnym.

Wobec powyższego uznając niedostateczność obecnie obowiązujących regulacji prawnych należy postulować uchwalenie ustawy dotyczącej konsultacji społecznych w celu nadania powyższej tematyce odpowiedniej rangi oraz zebrania i usystematyzowania przepisów dotyczących konsultacji, a także określenia pewnego „minimalnego standardu” prowadzenia konsultacji. W ramach „minimalnego standardu” należałoby określić zwłaszcza przypadki kiedy konsultacje są obowiązkowe, a kiedy należą do uznania podmiotu przygotowującego akt prawny lub inny dokument, czy konsultacje odbywają się na etapie projektu dokumentu, czy wcześniej, jakie podmioty uprawnione są do wzięcia udziału w konsultacjach na każdym etapie, w jaki sposób przekazywana jest informacja

o rozpoczęciu konsultacji, na jakich zasadach udostępniane są konsultowane dokumenty lub inne dokumenty (informacje) konieczne do zajęcia stanowiska, ile czasu należy przewidzieć na zapoznanie się zainteresowanych z tymi informacjami i dokumentami, ile czasu należy przeznaczyć na zgłaszanie opinii, w jakiej formie powinny być prowadzone konsultacje, kiedy konsultacje można uznać za zakończone (przeprowadzone), a wreszcie jak należy postąpić ze zgłoszonymi opiniami.

Ustawa powinna określać uniwersalny „standard minimalny” konsultacji pozwalając na rozszerzanie tych zapisów o dodatkowe elementy lub stosowanie rozwiązań korzystniejszych w konkretnych przypadkach np. na podstawie ustaw szczególnych lub uchwał samorządu terytorialnego.





## ZESTAWIENIE TABELARYCZNE

Akt prawny	Podstawa prawna konsultacji	Komentarz
<p style="text-align: center;">Ustawa (projekty rządowe)</p>	<p>Art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej</p> <p>Art. 7 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów</p> <p>Art. 5 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie</p> <p>Art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów oraz § 12 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"</p> <p>§ 9, § 10 ust. 2 i ust. 6 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulaminu Pracy Rady Ministrów „Wytoczne do oceny skutków regulacji”</p> <p>Art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej</p> <p>art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.</p> <p>art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów</p> <p>art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów</p> <p>art. 12 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r o Radzie Ministrów</p> <p>art. 12a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r o Radzie Ministrów</p>	<p style="text-align: center;">Przepisy ogólne.</p> <p>Brak wyraźnego obowiązku prowadzenia konsultacji</p> <p>Obowiązek przygotowania OSR, przeprowadzenia konsultacji oraz przedstawienia ich w uzasadnieniu</p> <p>Obowiązek dołączenia do projektu uzasadnienia zawierającego wyniki konsultacji</p> <p>Możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego w Sejmie</p> <p>Opinie wyrażane przez zespoły powoływane przez ministrów</p> <p>Opinie wyrażane przez zespoły powoływane przez Prezesa Rady Ministrów</p> <p>Opinie wyrażane przez komitety powoływane przez Prezesa Rady Ministrów</p> <p>Projekty ustaw przygotowywane przez Komisje Kodyfikacyjne</p>
<p style="text-align: center;">Ustawa (projekty poselskie)</p>	<p>Art. 34 ust 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej</p> <p>Art. 70a ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej</p> <p>Art. 154 ust. 3 oraz 165 ust 2 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30</p>	<p>Marszałek Sejmu kieruje projekt do konsultacji przed pierwszym czytaniem</p> <p>Możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego</p> <p>Możliwość uczestniczenia w</p>

	<p>lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej</p> <p>Art. 33 ust. 2 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu</p> <p>Art. 60 ust 3 i 6 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu</p>	<p>posiedzeniach komisji podkomisji sejmowych</p> <p>Możliwość udziału w posiedzeniach Senatu</p> <p>Możliwość udziału w posiedzeniach komisji i przedstawiania opinii</p>
Ustawy dotyczące samorządu terytorialnego	Art. 36 ust. 5 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	Opinia strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
Rozporządzenia	<p>Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.</p> <p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń</p>	Możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego
Rozporządzenia dotyczące kwoty połowowej	Art. 17 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie	Obowiązek konsultacji z organizacjami rybaków
Ustawy, rozporządzenia, programy rządowe dotyczące pożytku publicznego	Art. 35 ust 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie	Opinie Rady Działalności Pożytku Publicznego
Akty prawne (projekty ustaw, rozporządzeń) w zakresie pomocy społecznej	Art. 124 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej	Opinie Rady Pomocy Społecznej
Akty prawne oraz programy rządowe dotyczące niepełnosprawnych	Art. 42 ust 3 lit c ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	Wyrażanie opinii w sprawach przedłożonych przez Pełnomocnika
Akty prawne dotyczące oświaty oraz projekt ustawy budżetowej	<p>Art. 45 ust 3 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty</p> <p>Art. 47 ust 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty</p>	<p>Uprawnienie Krajowej Rady Oświatowej do wyrażania opinii</p> <p>Uprawnienie Rady ds. Szkolnictwa Artystycznego do wyrażania opinii</p>
Akty prawne krajowe i UE dotyczące zakresu działania związków zawodowych	Art. 19 i art. 19 <sup>1</sup> ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych	Obowiązek prowadzenia konsultacji ze związkami zawodowymi
Akty prawne krajowe i UE dotyczące zakresu działania organizacji pracodawców	Art. 16 i art. 16 <sup>1</sup> ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców	Obowiązek prowadzenia konsultacji z organizacjami pracodawców
Krajowy Plan Działań oraz ustawy dotyczące zatrudnienia i bezrobocia	Art. 21, art. 22 ust 1 i 4 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	Uprawnienia Krajowej Rady Zatrudnienia do wyrażania opinii
Strategia Rozwoju Kraju	Art. 6 ust 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	Obowiązek konsultacji projektu strategii rozwoju
Programy rozwoju	Art. 19a ust 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r.	Obowiązek konsultacji projektów

	o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	programów
Polityka ekologiczna państwa	Art. 15 ust 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo Ochrony Środowiska	Obowiązek prowadzenia konsultacji
Akty prawne regulujące gospodarowanie wodami. Program wodno-środowiskowy kraju, plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, plan ochrony przeciwpowodziowej, plan przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju	Art. 96 ust 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne	Uprawnienia opiniodawcze Krajowej Rady Gospodarki Wodnej
Rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące tworzenia, łączenia, podziału, zniesienia powiatów oraz ustalenia ich granic, a także nazw powiatów oraz ich siedzib	Art. 3a ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym	
Rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy, ustalenia jej granic, nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic oraz ustalenia i zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz	Art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym	Obowiązkowe konsultacje z mieszkańcami gminy
Uchwały i inne akty prawa miejscowego, dotyczące pożytku publicznego	Art. 41a ust 1 i 2 pkt 2 i art. 41i ust 1 pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie	Opinie Wojewódzkiej/Powiatowej/Gminnej Rady Pożytku Publicznego
Program współpracy z ngo	Art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – program uchwalany przez JST  Art. 5b ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – program przyjmowany przez organy administracji rządowej  Art. 41a ust 2 pkt 1 i art. 41i ust 1 pkt 2	Konsultacje obowiązkowe z ngo  Obowiązek zasięgnięcia opinii Wojewódzkiej/Powiatowej/Gminnej Rady Pożytku Publicznego
Akty prawa miejscowego dotyczące oświaty oraz budżety JST	Art. 48 ust 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty	Wojewódzkie/Powiatowe/Gminne Rady Oświatowe
plany ochrony przeciwpowodziowej, gospodarowania wodami, gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich planów gospodarki odpadami w zakresie ochrony zasobów	Art. 100 ust 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne	Uprawnienia opiniodawcze Rad Regionów Wodnych

wodnych,		
wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska	Art. 17 ust 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo Ochrony Środowiska	Obowiązek prowadzenia konsultacji
Wojewódzkie akty prawa miejscowego	Art. 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa uchwały sejmików wojewódzkich	Możliwość prowadzenia konsultacji z mieszkańcami województwa
Strategia rozwoju województwa	Art. 12 ust 1 i art. 12a ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Uchwała sejmiku województwa Art. 17 ust. 2 ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego Art. 41a ust 2 pkt 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	Ogólna podstawa konsultacji  Obowiązek przedstawienia do konsultacji na wniosek pracowników i pracodawców  Obowiązek zasięgnięcia opinii Wojewódzkiej Rady Pożytku Publicznego
Wojewódzki program działań na rzecz osób niepełnosprawnych, uchwały, programy wojewódzkie dotyczące niepełnosprawnych	Art. 44a ust 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	Uprawnienie Wojewódzkich Społecznych Rad ds. Osób Niepełnosprawnych do opiniowania
Powiatowe akty prawa miejscowego	Art. 3d ust 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu Uchwały rad powiatów	Możliwość prowadzenia konsultacji z mieszkańcami powiatu
Program strategii rozwoju powiatu/gminy	Art. 41i ust 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	Obowiązek uzyskania opinii Powiatowej/Gminnej Rady Pożytku Publicznego
powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych, uchwały, programy powiatowe dotyczące niepełnosprawnych	Art. 44b ust 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	Uprawnienia Powiatowych Społecznych Rad ds. Osób Niepełnosprawnych do opiniowania
powiatowy program zapobiegania przestępczości, budżet powiatu oraz akty prawa miejscowego dotyczące bezpieczeństwa	Art. 38a ust 1 i 2 pkt 3, 5 i 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym	Uprawnienia opiniodawcze Komisji bezpieczeństwa i porządku
Gminne akty prawa miejscowego	Art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym	Możliwość prowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy

	Uchwały rad gminnych	
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	Art. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	Obowiązek i procedura konsultacji (zgłaszania uwag)
Plan miejscowy	Art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	Obowiązek i procedura konsultacji (dyskusji i zgłaszania uwag)
Uchwała rady gminy dotyczące jednostek pomocniczych	Art. 5 ust 2 i art. 35 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym	Obowiązek konsultacji z mieszkańcami gminy