

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.03.09>

Marian Andrzej FAŁEK

<https://orcid.org/0009-0007-0602-2955>

Kancelaria Senatu

e-mail: marian.falek@senat.gov.pl

Katarzyna MAJEWSKA

<https://orcid.org/0009-0006-5963-9564>

Kancelaria Senatu

e-mail: katarzyna.majewska@senat.gov.pl

Proces konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu RP¹

Streszczenie

Zgodnie z przepisami Regulaminu Senatu projekty inicjatyw ustawodawczych Senatu podlegają obowiązkowemu opiniowaniu i konsultacjom społecznym. Celem konsultacji projektów aktów prawnych jest zebranie uwag od podmiotów (organów i instytucji państwowych, organizacji społecznych), a także obywateli, którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag. Dobrze przeprowadzone konsultacje mogą przynieść szereg różnorodnych korzyści. W ramach procesu konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu, oprócz opinii i uwag do projektu, pozyskiwane są również dane niezbędne do oszacowania skutków projektowanych rozwiązań. Analiza struktury projektów wniesionych w IX i X kadencji Senatu RP pozwala stwierdzić, że po pierwsze nastąpił istotny wzrost liczby wniesionych projektów, a po drugie znacznie zmieniła się ich struktura pod względem źródła inicjatywy. W artykule starano się stwierdzić, czy na przebieg procesu konsultacji IX i X kadencji pod względem proceduralnym miał wpływ układ sił politycznych oraz wydarzenia nadzwyczajne (pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie).

Słowa kluczowe: konsultacje, konsultacje społeczne, opiniowanie, ocena skutków regulacji, inicjatywa ustawodawcza Senatu RP, proces legislacyjny.

Wstęp

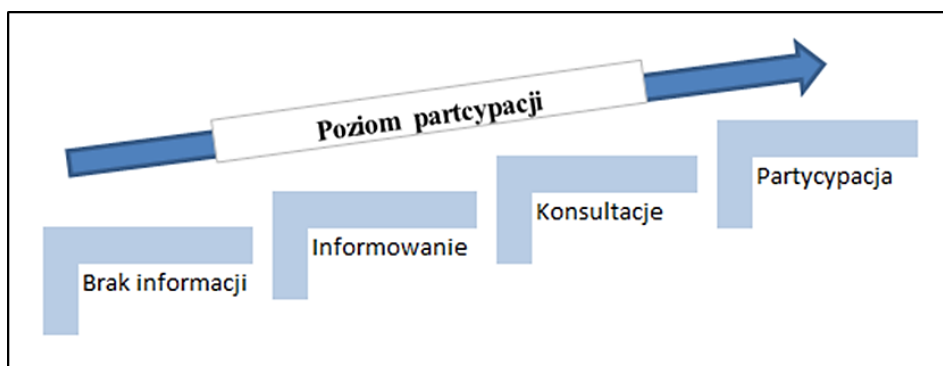
Celem konsultacji projektów aktów prawnych jest zebranie uwag do projektu od podmiotów zarówno z sektora organów i instytucji państwowych, jak

¹ *Poglądy autorów zaprezentowane w artykule nie mogą być utożsamiane z opiniami instytucji, w której są zatrudnieni.*

i spoza tego sektora, w tym zwłaszcza organizacji społecznych, a także obywateli, którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag. Konsultacje społeczne służą tworzeniu lepszemu prawu².

Stopień partycypacji obywateli w tworzeniu polityk publicznych można przedstawić na tzw. *drabinie partycypacyjnej*. Skrajną, najwyżej posuniętą formą jest decydowanie przez samych obywateli (np. poprzez referenda czy mechanizm budżetu partycypacyjnego), następnie – szczebel niżej – mieszczą się wszelkie formy współdecydowania przez władzę i obywateli (np. negocjacje). Konsultacje mieszczą się „powyżej” informowania opinii publicznej i „poniżej” współdecydowania czy decydowania, co oznacza, że ideą konsultacji jest coś więcej niż samo poinformowanie o już podjętych decyzjach, jednak uczestnicy konsultacji po stronie społecznej nie mogą traktować zgłaszanych przez siebie opinii i postulatów jako wiążących dla ustawodawcy³.

Rysunek 1. Schemat „drabiny partycypacji”



Źródło: M. Czajkowski, B. Śliwiński, P. Modzelewski, M. Dwórzniak, *Akademia analityka. Materiały szkoleniowe – skrypt*, KPRM, s. 177.

Dobrze przeprowadzone konsultacje mogą przynieść szereg różnorodnych korzyści. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- możliwość lepszego rozpoznania stanowisk różnych grup odbiorców i interesariuszy proponowanego rozwiązania, a także ujawnienie się nowych, mniej oczywistych grup interesariuszy, których potrzeby i oczekiwania nie były dotąd dobrze rozpoznane,
- pojawienie się nowych pomysłów i propozycji innowacyjnych rozwiązań danej kwestii,

² Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego wydane przez Radę Ministrów zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów*

³ Ibidem.

- poprawienie rozwiązania będącego przedmiotem konsultacji, wyeliminowanie ewidentnych pomyłek i błędów, których autorzy projektu nie byli świadomi,
- możliwość uniknięcia lub osłabienia konfliktu, w szczególności gdy regulowana materia jest społecznie istotna lub kontrowersyjna – konsultacje stwarzają możliwość wytłumaczenia powodów, dla których dana propozycja została sformułowana⁴.

Podobne zalety rzetelnego przeprowadzania konsultacji (m.in. możliwość pozyskania dodatkowej wiedzy, możliwość rozpoznania stanowisk poszczególnych interesariuszy oraz możliwość wyeliminowania lub zmniejszenia zakresu ewentualnych negatywnych reakcji, z którymi związane będzie przyszłe implementowanie aktu) dostrzegli autorzy publikacji *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*. Ponadto autorzy powyższego opracowania wskazali, że przeprowadzenie konsultacji umożliwia również pozyskanie dodatkowych danych, które mogą być istotne dla prawidłowego przeprowadzenia oceny wpływu⁵.

W celu osiągnięcia omówionych powyżej korzyści z konsultacji zaleca się stosowanie tzw. *Siedmiu Zasad Konsultacji*, opracowanych przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji publicznej. *Siedem Zasad Konsultacji* opisuje prostym językiem najważniejsze reguły, do których powinni się stosować organizatorzy i uczestnicy konsultacji:

1. Dobra wiara – konsultacje powinny być prowadzone w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają siebie nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji;
2. Powszechność – każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd;
3. Przejrzystość – informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd;
4. Responsywność – każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie (podanym na początku konsultacji, przed rozpoczęciem kolejnego etapu legislacyjnego), na przykład w formie odpowiedzi zbiorczych;
5. Koordynacja – konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje, tak merytorycznie, jak i organizacyjnie, który jest odpowiednio umocowany w strukturze administracji;
6. Przewidywalność – konsultacje powinny być prowadzone od początku prac nad dokumentem rządowym, w sposób zaplanowany i w oparciu o czytelne reguły;

⁴ Ibidem.

⁵ Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019, s. 19.

7. Poszanowanie interesu ogólnego – chociaż poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne⁶.

Celem przedmiotowego opracowania jest przedstawienie procesu konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu oraz ukazanie, że odbywa się on z uwzględnieniem powyższych zasad, w szczególności zasady powszechności, przejrzystości i jawności. Autorzy opracowania starali się zbadać, czy jest to proces niezależny od czynników politycznych, a także, czy na jego przebieg miały wpływ zdarzenia nadzwyczajne, takie jak pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie, z którymi przyszło się zmierzyć decydentom politycznym w trakcie trwania X kadencji Senatu. W tym celu badano następujące hipotezy badawcze:

1. Rozkład sił ugrupowań politycznych Senatu IX i X kadencji nie miał wpływu na spełnienie zasady powszechności konsultacji,
2. Wydarzenia nadzwyczajne miały wpływ na przebieg procesu konsultacji.

W celu zweryfikowania powyższych hipotez badawczych przeprowadzono analizę statystyczną najważniejszych zmiennych charakteryzujących proces konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji. Zdaniem autorów przebieg procesu konsultacji w obiektywny sposób obrazują dane dotyczące liczby podmiotów zaangażowanych w proces konsultacji – zarówno liczby podmiotów, do których kierowane były projekty z prośbą o wyrażenie opinii, jak i liczby podmiotów, które swoją opinię przedstawiały, a także dane o czasie trwania konsultacji. Omówienie wyników ww. analizy statystycznej zostanie poprzedzone opisem prezentującym proces konsultacji inicjatyw senackich pod względem wymogów formalnych oraz jego przebieg w praktyce, a także omówieniem charakterystyki projektów inicjatyw ustawodawczych wniesionych w IX i X kadencji Senatu.

1. Konsultacje projektów inicjatyw ustawodawczych Senatu, jako element procesu legislacyjnego oraz Oceny Skutków Regulacji

Zgodnie z przepisami art. 79a uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – *Regulamin Senatu* (M.P. z 2018 r. poz. 846 z późn. zm.), zwanej dalej „Regulaminem Senatu”, projekty inicjatyw ustawodawczych Senatu podlegają obowiązkowemu opiniowaniu i konsultacjom społecznym. W myśl powyższego przepisu „Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie ustawy do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej”; projekt ustawy poddaje się również konsultacjom społecznym z wykorzystaniem senackiej strony internetowej.

⁶ *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych...*, op. cit.

Przepisy Regulaminu Senatu w odniesieniu do inicjatyw ustawodawczych Senatu w ramach procesu konsultacji wyodrębniają pojęcie *opiniowania*, które podobnie jak w przypadku rządowego procesu legislacyjnego dotyczy przedstawienia projektu właściwym podmiotom, gdy obowiązek ten wynika z odrębnych przepisów, oraz *konsultacji społecznych* w pozostałych przypadkach.

Z kolei Regulamin pracy Rady Ministrów w obowiązującym brzmieniu dokonuje podziału konsultacji społecznych na *opiniowanie* oraz *konsultacje publiczne*. O opiniowaniu – podobnie jak w przypadku inicjatyw senackich – mówimy, gdy obowiązek przekazania projektu do zaopiniowania wynika z odrębnych przepisów lub gdy dotyczy działalności tych podmiotów, zaś o konsultacjach publicznych w przypadku przedstawienia projektu organizacjom społecznym lub innym zainteresowanym podmiotom lub instytucjom, których opinia jest pożądana z uwagi na treść projektu⁷.

Ponadto przepis art. 79a ust. 3 Regulaminu Senatu stanowi, że „Przewodniczący Komisji Ustawodawczej wyznacza termin przedstawienia opinii [...] oraz uwag w ramach konsultacji społecznych, umożliwiając ich uwzględnienie w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy”. W praktyce Przewodniczący Komisji Ustawodawczej występuje do właściwych podmiotów z pisemną prośbą o przedstawienie opinii w wyznaczonym terminie, przekazując im projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i Oceną Skutków Regulacji (zwaną dalej „OSR”). Wszystkie zgłoszone w ramach konsultacji opinie i uwagi publikowane są na senackiej stronie internetowej. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowania wyników konsultacji zawarte są również w pkt 5 OSR.

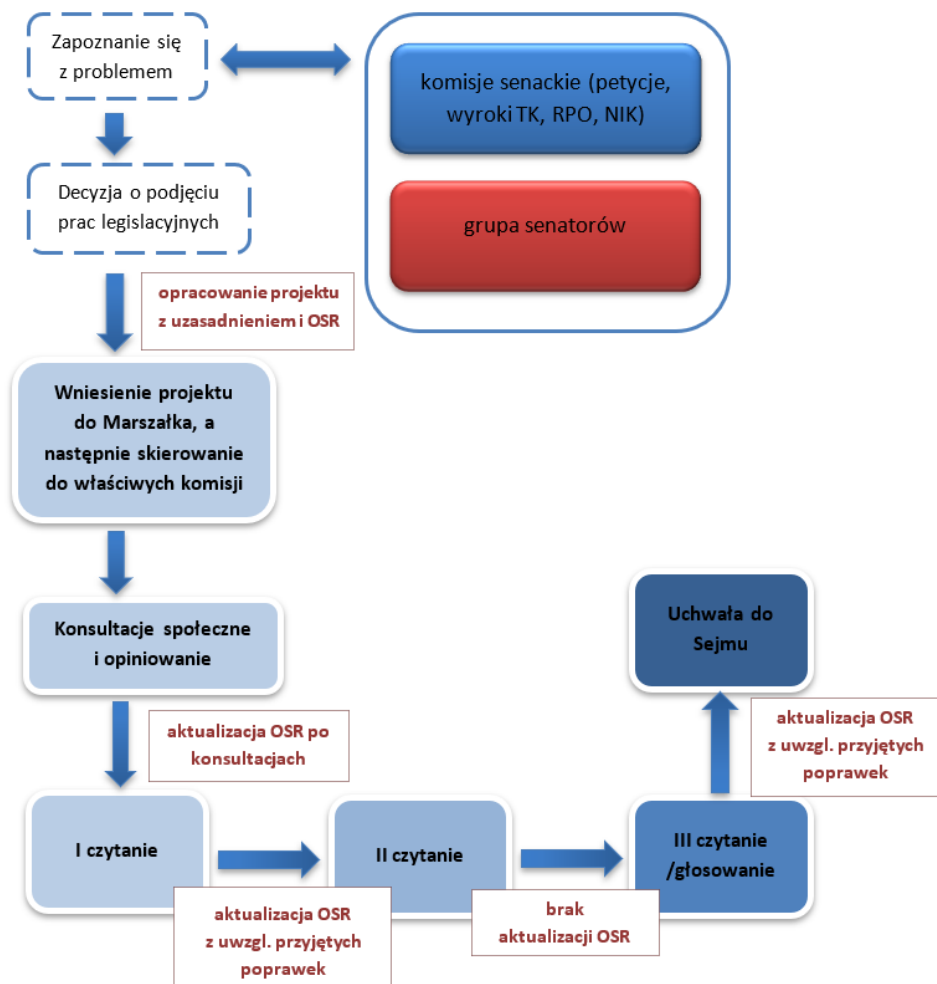
Schemat procesu legislacyjnego z uwzględnieniem procesu konsultacji przedstawiono na rysunku nr 2.

W ramach procesu konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu pozyskiwane są, oprócz opinii i uwag do projektu, również dane niezbędne do oszacowania skutków projektowanych rozwiązań. W sytuacji gdy ogólnodostępne bazy danych nie dostarczają wystarczających informacji, Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się również z prośbą do niektórych podmiotów (najczęściej właściwych organów administracji publicznej) o przekazanie dodatkowych informacji na potrzeby oceny skutków regulacji.

Po zakończeniu konsultacji, OSR jest uzupełniana o omówienie wyników konsultacji, a także aktualizowana w zakresie pozyskanych informacji i danych wykorzystanych w szacunkach. Kolejnej aktualizacji OSR dokonuje się po zakończeniu I czytania projektu, syntetycznie opisując i uwzględniając (również w szacunkach skutków projektu) przyjęte do projektu poprawki.

⁷ Ibidem.

Rysunek 2. Schemat procesu legislacyjnego inicjatyw ustawodawczych Senatu z uwzględnieniem procesu konsultacji



Źródło: Opracowanie własne.

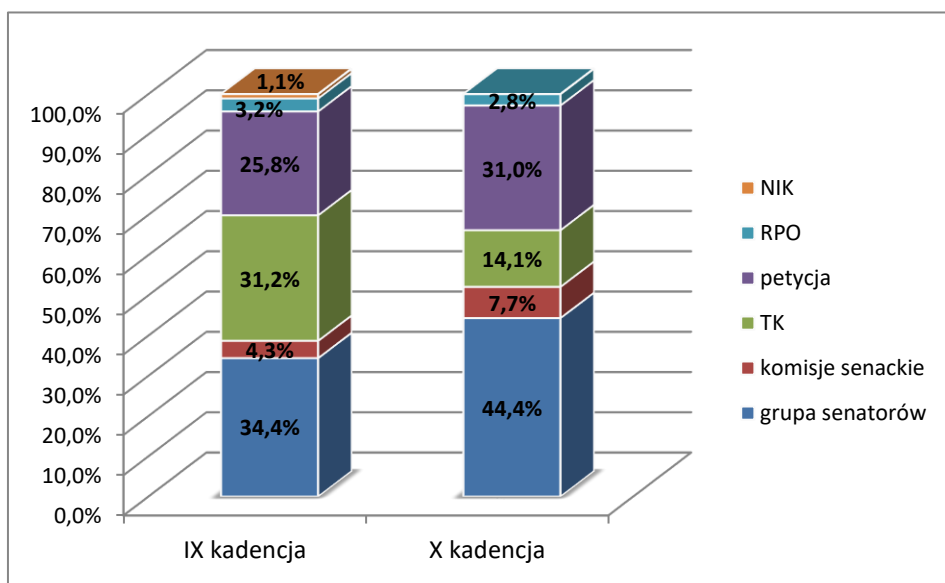
2. Charakterystyka IX i X kadencji Senatu RP oraz projektów inicjatyw ustawodawczych wniesionych w tych kadencjach

W IX kadencji Senatu RP wniesiono 80 projektów inicjatyw ustawodawczych Senatu, z czego 34,4% stanowiły projekty wniesione przez grupę senatorów, 31,2% – projekty wykonujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, 25,8% – realizujące postulaty petycji wniesionych do Senatu, 4,3% – wniesione przez ko-

misje senackie, 3,2% – w odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, zaś 1,1% – realizujące wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Z kolei w X kadencji Senatu RP wniesiono 142 projekty ustaw, z czego 44,4% stanowiły projekty wniesione przez grupę senatorów, 31% – projekty stanowiące realizację petycji wniesionych do Senatu, 14,1% – projekty wykonujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, 7,7% – pozostałe projekty wniesione przez komisje senackie oraz 2,8% – projekty realizujące postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wykres 1. Struktura inicjatyw ustawodawczych Senatu wniesionych w IX i X kadencji



Źródło: Opracowanie własne.

Porównując liczbę oraz strukturę projektów wniesionych w IX i X kadencji Senatu RP, można zauważyć, że po pierwsze nastąpił istotny wzrost liczby wniesionych projektów (o około 80%), a po drugie znaczną zmianę ich struktury pod względem źródła inicjatywy. W X kadencji Senatu – w porównaniu do poprzedniej kadencji – wzrósł udział projektów wniesionych przez grupę senatorów (o 10 pkt proc.), stanowiących realizację petycji wniesionych do Senatu (wzrost o 5,2 pkt proc.) oraz pozostałych projektów wniesionych przez komisje senackie (wzrost o 3,4 pkt proc.); zmalał zaś udział projektów wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (spadek o 17,1 pkt proc.). Udział projektów realizujących postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich pozostał na podobnym poziomie (spadek o 0,4 pkt proc.).

Na powyższe różnice mogły mieć wpływ następujące kwestie: po pierwsze zmiana układu sił politycznych w izbie wyższej Parlamentu, a po drugie dwa zda-

zenia nadzwyczajne, które wystąpiły w trakcie trwania X kadencji Senatu, czyli pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie. Wystąpienie tych zdarzeń wymagało od ustawodawcy podjęcia pilnych interwencji i miało również bezpośredni wpływ na wzrost (w porównaniu do IX kadencji Senatu) liczby projektów ustaw procedowanych w trybie tzw. *szybkiej ścieżki legislacyjnej* (m.in. z pominięciem procesu konsultacji; art. 69 Regulaminu Senatu).

Odnosząc się natomiast do pierwszego z powyższych czynników, czyli przynależności senatorów do klubów parlamentarnych, należy zauważyć, że w X kadencji Senatu – w odróżnieniu od IX kadencji – większość mandatów zdobyli senatorowie należący do opozycji. Na początku IX kadencji senatorowie należeli do klubów parlamentarnych: Prawo i Sprawiedliwość (62 senatorów), Platforma Obywatelska (33 osoby), Polskie Stronnictwo Ludowe (1 senator), a także Koła Senatorów Niezależnych (3 osoby); 1 był niezrzeszony⁸. Z kolei w Senacie X kadencji (na początku kadencji) zasiadło 48 senatorów zgłoszonych przez Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość, 43 – przez Koalicyjny Komitet Wyborczy Koalicja Obywatelska Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni (PO, N i PL Zieloni), 3 zgłoszonych przez Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe, 2 – przez Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz 4 zgłoszonych przez własne komitety wyborcze⁹.

W dalszej części artykułu autorzy przedstawiają wyniki weryfikacji hipotez czy omówione powyżej czynniki miały wpływ (jaki?) na proces konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu RP IX i X kadencji.

3. Opis zastosowanej metody badawczej

Pierwszym krokiem przy sporządzeniu analiz statystycznych jest przygotowanie zbioru danych do analizy. Ta faza procesu badawczego jest bardzo ważna, cechuje się dużą pracochłonnością i stanowi *condicio sine qua non* wykonania poprawnych obliczeń i wyciągnięcia właściwych wniosków. Przez przygotowanie zbioru danych do analizy należy rozumieć wszystkie czynności, które umożliwiają uzyskanie pełnowartościowych danych: wyeliminowanie błędów i niepełnych danych, przekształcenia zbioru, działania na samych zmiennych.

W przypadku przedmiotowego badania procesu konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu RP IX i X kadencji przygotowanie zbioru danych polegało na przejrzaniu wszystkich druków senackich inicjatyw ustawodawczych w obu kadencjach (zawierających także OSR do projektu danej inicjatywy), opublikowa-

⁸ Kancelaria Senatu, *Mała statystyka Senatu od pierwszej do dziewiątej kadencji*, dostępne on-line: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2020/08a.pdf [dostęp: 27.09.2023].

⁹ Kancelaria Senatu, *Mała statystyka Senatu X kadencji*, dostępne on-line: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2020/09.pdf [dostęp: 27.09.2023].

nych na stronie internetowej Senatu RP, w celu zbudowania bazy danych uwzględniającej następujące zmienne opisujące proces konsultacji: liczba podmiotów, do których projekt ustawy został wysłany w celu uzyskania opinii, liczba podmiotów, które wyraziły opinie do poszczególnych inicjatyw oraz długość okresu konsultacji danej inicjatywy ustawodawczej. Pozyskane tą drogą dane następnie zostały zwerifikowane i uporządkowane; usunięto również obserwacje niepełne.

Zastosowane powyższego podejścia do pozyskania danych do analizy, tj. polegającego na wykorzystaniu informacji wyłącznie z powszechnie dostępnych materiałów, posiada zarówno zalety, jak i wady. Jego zaletą jest to, że każdy z zainteresowanych badaczy może je powtórzyć i dokonać własnej oceny tego procesu. Z drugiej strony pozyskane w ten sposób dane są niepełne, gdyż informacje o wykazie podmiotów, którym przekazano projekt do konsultacji oraz czasie trwania konsultacji, zaczęto umieszczać w odpowiedniej części Oceny Skutków Regulacji dopiero po dopracowaniu procedury stosowania tego narzędzia na potrzeby senackiego procesu legislacyjnego, mniej więcej od połowy IX kadencji Senatu.

Innym możliwym podejściem byłoby pozyskanie archiwalnych danych aktowych, zgromadzonych przez Kancelarię Senatu, poprzez przegląd dokumentacji dotyczącej przebiegu każdej inicjatywy ustawodawczej. Jednakże taka metoda wiązałaby się z dużą pracochłonnością, a ponadto nie byłoby możliwe bezpośrednio pozyskanie danych przez każdego badacza. Dane takie musiałyby zostać uprzednio przygotowane przez urzędników Kancelarii Senatu i udostępnione w trybie dostępu do informacji publicznej, co znacznie wydłużyłoby czas wykonania takiego badania.

W toku badań stwierdzono, że wszystkie analizowane zmienne charakteryzujące proces konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu należą do kategorii zmiennych losowych skokowych (dyskretnych), co pozwoliło na zastosowanie do ich opisu statystycznego następujących miar statystyki opisowej:

- średniej arytmetycznej, która wskazuje przeciętny poziom natężenia mierzonej cechy zmiennej,
- mediany (wartość środkową), określającej wartość dzielącą uporządkowany rozkład danej zmiennej na pół,
- odchylenia standardowego, które określa, o ile przeciętnie wszystkie obserwacje danej zmiennej różnią się od wartości średniej.

Natomiast do weryfikacji postawionych hipotez badawczych zastosowano narzędzia wnioskowania statystycznego, tj. odpowiednie testy statystyczne weryfikujące następujące hipotezy zerowe:

- zmienne opisujące proces inicjatyw ustawodawczych Senatu RP są zmiennymi losowymi,
- rozkłady empiryczne ww. zmiennych są zgodne z rozkładem normalnym,
- średnie ww. zmiennych w obu kadencjach pochodzą z tej samej populacji (statystycznie się nie różnią).

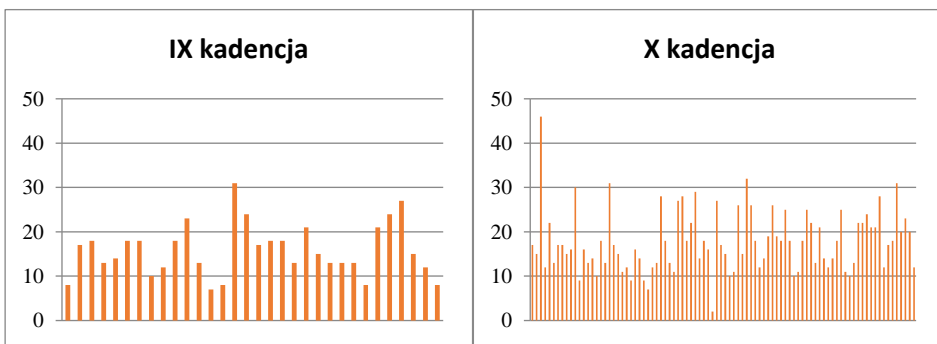
4. Opis wyników badań

W celu weryfikacji postawionych hipotez badawczych, tj. 1) rozkład sił ugrupowań politycznych Senatu IX i X kadencji nie miał wpływu na spełnienie zasady powszechności konsultacji; 2) wydarzenia nadzwyczajne miały wpływ na przebieg procesu konsultacji, dokonano sprawdzenia: czy zmienne opisujące proces konsultacji należą do kategorii zmiennych losowych (testem serii Walda-Wolfovitz), czy ich rozkłady są zbliżone z rozkładem normalnym (testem Shapiro-Wilka) oraz czy wartości średnich zmiennych opisujących przebieg procesu konsultacji inicjatyw ustawodawczych w IX i X kadencji Senatu istotnie się różnią (testem średnich).

4.1. Badanie losowości zmiennych

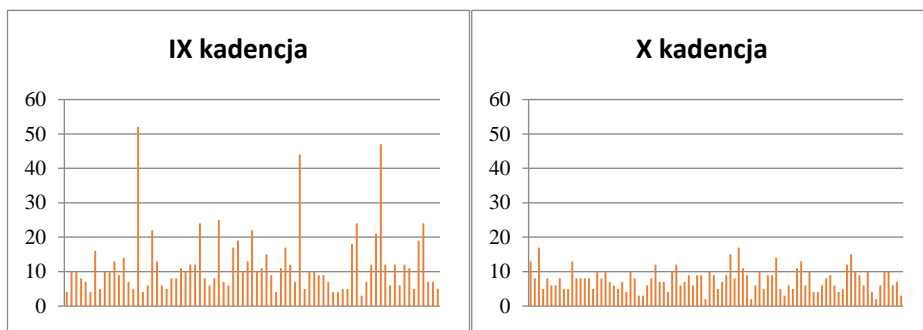
Omawiane zmienne charakteryzujące proces konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji, tj. liczba podmiotów, do których wysyłane były poszczególne projekty inicjatyw ustawodawczych w celu ich konsultacji, liczba podmiotów, które wyraziły opinię do poszczególnych inicjatyw oraz czas trwania konsultacji danej inicjatywy, przedstawiono na poniższych wykresach. Wizualna ocena kształtowania się tych wartości prowadzi do wniosku, że są to zmienne losowe, gdyż nie charakteryzują się żadnymi tendencjami, które sugerowałyby, że można je przedstawić w postaci analitycznej.

Wykres 2. Rozkład zmiennej prezentującej liczbę podmiotów, do których wysyłane były poszczególne projekty inicjatyw ustawodawczych w celu ich konsultacji – w IX i X kadencji.



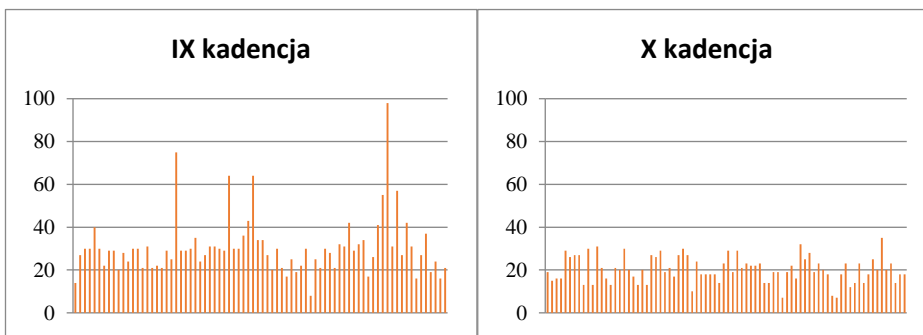
Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 3. Rozkład zmiennej prezentującej liczbę podmiotów, które przysłały opinie do poszczególnych projektów inicjatyw ustawodawczych w ramach konsultacji – w IX i X kadencji.



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 4. Rozkład zmiennej prezentującej czas konsultacji poszczególnych projektów inicjatyw ustawodawczych w IX i X kadencji.



Źródło: Opracowanie własne.

Ponadto w celu weryfikacji założenia, że analizowane zmienne są zmiennymi losowymi, zastosowano test serii Walda-Wolfowitza. Aplikując ten test, uzyskano dla zmiennej opisującej liczbę podmiotów, które przysłały opinie w procesie konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji, wartość statystyki Z w IX kadencji równą $-1,15$, natomiast w X kadencji równą -1 . Oznacza to, że przy poziomie istotności $\alpha=0,05$ w obu przypadkach wartości statystyki Z nie należą do obszaru krytycznego, dlatego nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy o losowości zmiennej.

4.2. Badanie normalności rozkładów empirycznych zmiennych

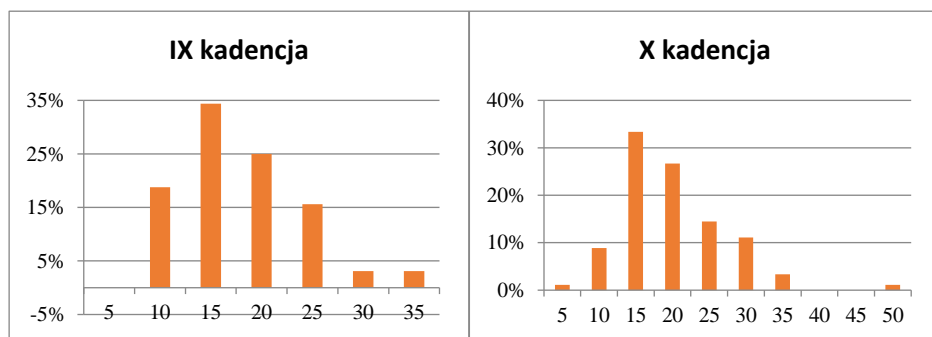
W praktyce badawczej o podobieństwie rozkładu empirycznego zmiennych losowych do teoretycznego rozkładu normalnego możemy wnioskować na podstawie:

- wizualnej oceny histogramu,
- pomiaru współczynników skośności i kurtozy,
- przeprowadzeniu odpowiednich testów statystycznych.

W przeprowadzonej analizie oceny rozkładów empirycznych zmiennych i ich zbieżności z rozkładem normalnym dokonano jednocześnie za pomocą wizualnej oceny histogramów, analizy współczynników skośności i kurtozy, a także na podstawie testu Shapiro-Wilka, który jest jednym z bardziej popularnych testów klasycznych służących testowaniu normalności rozkładu zmiennej, w szczególności w małych próbach.

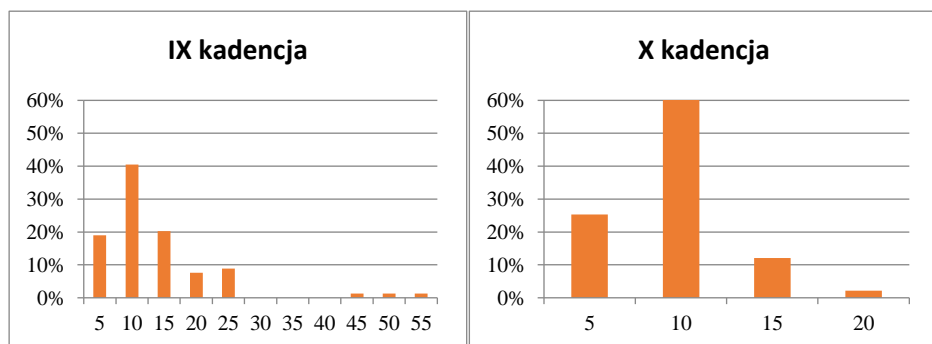
Wstępnej oceny normalności rozkładu poszczególnych zmiennych dokonano na podstawie wizualnej oceny pokrywania się histogramu zmiennej losowej empirycznej z krzywą rozkładu normalnego. Histogramy poszczególnych zmiennych przedstawiono na poniższych wykresach.

Wykres 5. Histogramy zmiennej losowej – liczba podmiotów, do których wysłano projekty ustaw w celu wyrażenia opinii w ramach konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji.



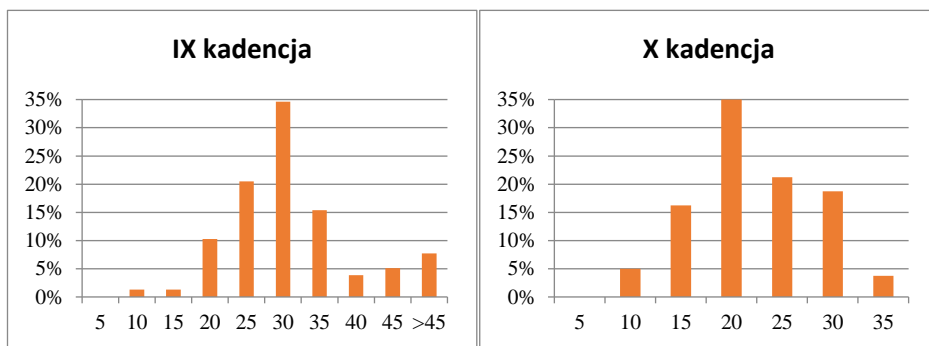
Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 6. Histogramy zmiennej losowej – liczba podmiotów, które wyraziły opinie w ramach procesu konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji.



Źródło: Opracowanie własne.

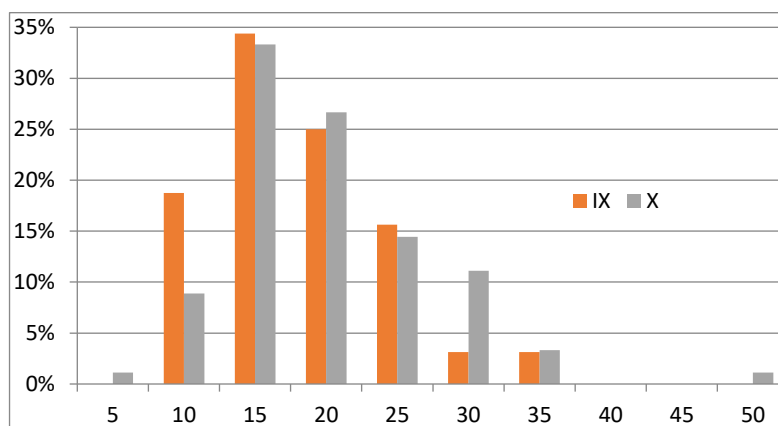
Wykres 7. Histogramy zmiennej losowej – czas konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji.



Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie analizy powyższych wykresów, można dojść do wniosku, że histogramy zmiennych losowych charakteryzujących proces konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji wykazują symetryczność oraz pewną zbieżność z rozkładem normalnym. Tezę tę potwierdza badanie polegające na obliczeniu udziału pól powierzchni pokrywania się obu histogramów. Dla przykładu histogramy rozkładu zmiennej losowej – liczba podmiotów, do których wysłano pisma z prośbą o wydanie opinii w procesie konsultacji inicjatyw ustawodawczych w IX i X kadencji Senatu RP pokrywają się w 76%, podczas gdy histogramy zmiennej losowej – liczba podmiotów, które wyraziły opinie w ramach procesu konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji pokrywają się tylko w 48%.

Wykres 8. Nałożone histogramy rozkładu zmiennej losowej – liczba podmiotów, do których wysłano pisma z prośbą o wydanie opinii w procesie konsultacji inicjatyw ustawodawczych w IX i X kadencji Senatu RP.



Źródło: Opracowanie własne.

Następnie dokonano analizy współczynnika skośności i kurtozy rozkładów empirycznych zmiennych losowych opisujących proces konsultowania inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji. Skośność jest miarą asymetryczności rozkładu wartości zmiennej losowej i należy do klasycznych miar rozkładu, zaś kurtoza jedną z miar kształtu rozkładu wartości cechy (jest to miara stopnia koncentracji wartości przyjmowanych przez zmienną losową wokół średniej). Z przeprowadzonych obliczeń współczynnika skośności wynika, że zmienna opisująca czas trwania konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu w IX i X kadencji ma rozkład zbliżony do rozkładu symetrycznego, a wartość współczynnika kurtozy zawiera się w przedziale $(-1,1)$, co pozwala przypuszczać, że zmienna ta może mieć rozkład normalny.

Tabela 1. Zestawienie wyników badania skośności i kurtozy dla zmiennych opisujących proces konsultacji inicjatyw ustawodawczych.

KADENCJA	WSPÓŁCZYNNIK SKOŚNOŚCI	WSPÓŁCZYNNIK KURTOZY	INTERPRETACJA
<i>liczba podmiotów, do których wysłano pisma z prośbą o wydanie opinii</i>			
IX	0,60	0,15	niska asymetria, kurtoza w przedziale $(-1,1)$
X	0,99	2,02	umiarkowana asymetria, kurtoza poza przedziałem $(-1,1)$
<i>liczba podmiotów, które przystały opinie w procesie konsultacji</i>			
IX	2,59	8,11	wysoka asymetria, kurtoza poza przedziałem $(-1,1)$
X	0,64	0,42	niska asymetria, kurtoza w przedziale $(-1,1)$
<i>czas trwania konsultacji</i>			
IX	0,10	-0,33	zbliżony do symetrycznego, kurtoza w przedziale $(-1,1)$
X	0,10	-0,33	

Źródło: Opracowanie własne.

W kolejnym kroku do zbadania normalności rozkładów badanych zmiennych losowych, opisujących proces konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji, zastosowano test Shapiro-Wilka, w którym hipoteza zerowa zakłada, że rozkład zmiennej jest zbliżony do normalnego.

Z przeprowadzonego badania wynika, że tylko w przypadku dwóch zmiennych: liczba podmiotów, do których zwrócono się z prośbą o wydanie opinii w procesie konsultacji inicjatyw Senatu RP IX kadencji oraz czas trwania konsultacji inicjatyw Senatu IX i X kadencji brak jest podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej, co oznacza, że można przyjąć, iż wymienione zmienne mają rozkład normalny.

Tabela 2. Wyniki testu Shapiro-Wilka dla badanych zmiennych.

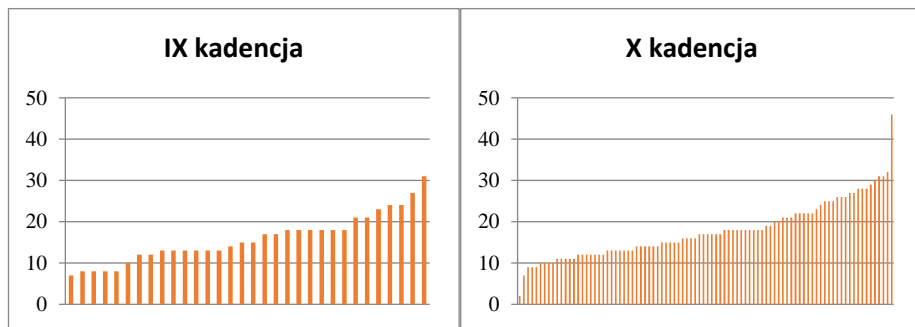
KADENCJA	NAZWA ZMIENNEJ	WARTOŚĆ STATYSTYKI W	WARTOŚĆ KRYTYCZNA	INTERPRETACJA WYNIKU
IX	liczba podmiotów, do których wysłano prośbę o opinię	0,9495	0,9300	rozkład normalny
	liczba podmiotów, które przekazały opinię	0,8753	0,9300	brak rozkładu normalnego
	czas trwania konsultacji	0,9596	0,9450	rozkład normalny
X	liczba podmiotów, do których wysłano prośbę o opinię	0,9485	0,9620	brak rozkładu normalnego
	liczba podmiotów, które przekazały opinię	0,9501	0,9620	brak rozkładu normalnego
	czas trwania konsultacji	0,9743	0,9620	rozkład normalny

Źródło: Obliczenia własne.

4.3. Badanie zbieżności średnich dla zmiennych w obu kadencjach

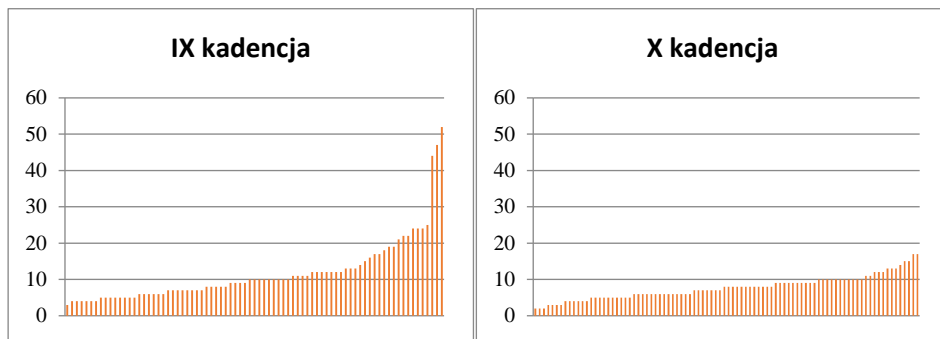
Pierwszym krokiem wykonanym w tej części było wyliczenie średnich i odchyłeń standardowych dla poszczególnych zmiennych w obu kadencjach. Na poniższych wykresach zaprezentowano wszystkie badane zmienne w układzie narastającym. Wizualna ocena poniższych wykresów pozwala przypuszczać, że rozkłady zmiennych w obu kadencjach wykazują duże podobieństwo, szczególnie po usunięciu obserwacji odstających. Jednakże odstąpiono od tego zabiegu, gdyż ich uwzględnienie daje pełniejszy obraz tego procesu. W przypadku zmiennej opisującej liczbę podmiotów, do których wysłano projekt z prośbą o wyrażenie opinii można zaobserwować kształtowanie się statystyk prezentujących miary centralne (średnia i mediana) na zbliżonym poziomie w IX i X kadencji, natomiast w przypadku dwóch pozostałych zmiennych – na istotnie różnych.

Wykres 9. Uporządkowane rozkłady zmiennej losowej – liczba podmiotów, do których wysłano projekty ustaw w celu wyrażenia opinii w procesie konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji, w układzie narastającym.



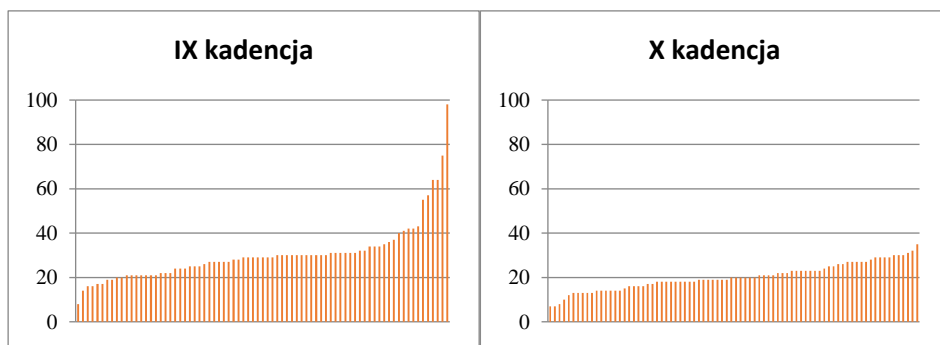
Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 10. Uporządkowane rozkłady zmiennej losowej – liczba podmiotów, które wyraziły opinie w ramach procesu konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji, w układzie narastającym.



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 11. Uporządkowane rozkłady zmiennej losowej – czas konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu IX i X kadencji, w układzie narastającym.



Źródło: Opracowanie własne.

W kolejnym kroku, w celu stwierdzenia, czy różnice pomiędzy średnimi zmiennych opisujących odpowiednio przebieg procesu konsultacji inicjatyw ustawodawczych IX i X kadencji Senatu są przypadkowe, zastosowano test średnich, w którym badana hipoteza zerowa miała następującą postać:

$$H_0: m_1=m_2, \text{ wobec hipotezy alternatywnej, } H_1: m_1 \neq m_2,$$

gdzie:

m_1 – oznacza wartość średnią zmiennej losowej w IX kadencji Senatu,

m_2 – oznacza wartość średnią zmiennej losowej w X kadencji Senatu.

W badaniu przyjęto poziom istotności $\alpha=0,05$, dla którego obszar krytyczny wyznaczają wartości $-1,96$ i $1,96$.

Tabela 3. Wynik testu średnich dla zmiennej – liczba podmiotów, do których wysłano pisma z prośbą o wydanie opinii w procesie konsultacji inicjatyw ustawodawczych.

KADENCJA	ŚREDNIA	ODCHYLENIE STANDARDOWE	STATYSTYKA Z	INTERPRETACJA
IX	16	6	-1,51	brak podstaw do odrzucenia hipotezy H_0
X	18	7		

Źródło: Opracowanie własne.

Z przeprowadzonych obliczeń testu średnich dla zmiennych losowych opisujących proces konsultowania inicjatyw Senatu IX i X kadencji wynika, że brak jest podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej dla zmiennej opisującej liczbę podmiotów, do których wysłano pisma z prośbą o wydanie opinii o projektowanej ustawie. W związku z tym istnieją podstawy do wnioskowania, że na proces przebiegu konsultacji nie miał wpływu rozkład sił politycznych w Senacie. W przypadku zmiennej opisującej liczbę podmiotów, które nadesłały opinie w ramach konsultacji oraz zmiennej ukazującej czas trwania konsultacji projektów ustaw odpowiednie statystyki Z wskazują, że hipotezę zerową należy odrzucić, gdyż wartości tej statystyki mieściły się w obszarze krytycznym. Na tej podstawie wnioskujemy, że wydarzenia nadzwyczajne w postaci pandemii COVID-19 oraz wojny w Ukrainie miały wpływ na przebieg procesu konsultacji w X kadencji Senatu.

Podsumowanie

Rozpatrując proces konsultacji inicjatyw ustawodawczych Senatu na tle *Siedmiu Zasad Konsultacji* zaprezentowanych w *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, można stwierdzić, że odbywał się on z uwzględnieniem większości z nich (dobra wiara, powszechność, przejrzystość i jawność, koordynacja, przewidywalność, poszanowanie interesu ogólnego).

W przeprowadzonej analizie przyjęto, że proces konsultacji inicjatyw Senatu RP IX i X kadencji obiektywnie charakteryzują następujące zmienne: liczba podmiotów, do których wysyłane były poszczególne projekty inicjatyw ustawodawczych w celu ich konsultacji, liczba podmiotów, które wyraziły opinie do poszczególnych inicjatyw oraz okres konsultacji danej inicjatywy. Z uwagi na to, że zmienne te należą do kategorii zmiennych dyskretnych, możliwe było zastosowanie do ich analizy wybranych miar statystyki opisowej oraz narzędzi wnioskowania statystycznego.

Uwzględniając statystyki odnośnie do liczby podmiotów, do których skierowano projekty inicjatyw senackich z prośbą o wyrażenie opinii oraz liczbę podmiotów, które przekazały swoje stanowiska, można stwierdzić, że:

1. uzyskane **wyniki potwierdzają brak wpływu rozkładu sił ugrupowań politycznych Senatu IX i X kadencji na spełnienie zasady powszechności konsultacji**; autorzy weryfikowali spełnienie tej zasady przy pomocy zmiennej – liczba podmiotów, do których kierowano prośbę o wyrażenie opinii w ramach konsultacji; konsultacje odbywały się z udziałem dużej liczby uczestników, co potwierdzają podobne statystyki dla zmiennej w obu kadencjach. Ponadto każdy zainteresowany tematem podmiot lub obywatel mógł dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić swój pogląd za pośrednictwem senackiej strony internetowej;
2. **wyniki przeprowadzonych badań statystycznych dają podstawy do twierdzenia, że na przebieg procesu konsultacji miały wpływ wydarzenia nadzwyczajne**, co potwierdzają statystyki odnośnie do średniego czasu trwania konsultacji w obu kadencjach Senatu; średni czas trwania procesu konsultacji w IX kadencji Senatu (31 dni) był dłuższy niż zalecany w *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych...* okres 21 dni dla projektów rządowych. W X kadencji Senatu, w związku z wystąpieniem wydarzeń nadzwyczajnych, konieczne było podejmowanie szybkich interwencji przez ustawodawcę, co spowodowało skrócenie średniego czasu konsultacji. Średni czas konsultacji w X kadencji wyniósł 20 dni, oznacza to, że kształtował się na poziomie zbliżonym do zalecanego standardu. Jednocześnie wyraźnemu zmniejszeniu w IX kadencji, w porównaniu do wartości z X kadencji, uległy statystyki odnośnie do liczby podmiotów, które przysyłały opinie w ramach konsultacji.

Bibliografia

- Czajkowski M., Śliwiński B., Modzelewski P., Dwórznik M., *Akademia analityka, Materiały szkoleniowe – skrypt*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2015.
- Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* wydane przez Radę Ministrów zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów*.
- Federczyk W., Peszkowski S. (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019.
- Mała statystyka Senatu od pierwszej do dziewiątej kadencji*, Kancelaria Senatu, dostępne on-line: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2020/08a.pdf [dostęp: 27.09.2023].
- Mała statystyka Senatu X kadencji*, Kancelaria Senatu, dostępne on-line: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2020/09.pdf [dostęp: 27.09.2023].

Consultation process of legislative initiatives of the Senate of the Republic of Poland

According to the provisions of the Senate Regulations, draft legislative initiatives of the Senate are subject to mandatory review and public consultation. The purpose of consultations on draft legal acts is to collect comments from entities (state authorities and institutions, social organizations), as well as citizens, who are willing to submit such comments. Well-conducted consultations can bring a number of different benefits. As a part of the consultation process on the Senate's legislative initiatives, in addition to opinions and comments on the project, data necessary to estimate the effects of the proposed solutions are also obtained. The analysis of the structure of projects submitted in the 9th and 10th terms of the Senate of the Republic of Poland allows us to conclude that, firstly, there was a significant increase in the number of projects submitted, and secondly, their structure in terms of the source of the initiative changed significantly. The article attempts to determine whether the course of the consultation process of the 9th and 10th term was procedurally influenced by the balance of political forces and extraordinary events (COVID-19 pandemic and war in Ukraine).

Keywords: consultations, social consultations, giving opinions, regulatory impact assessment, legislative initiative of the Senate of the Republic of Poland, legislative process.