

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.03.11>

Krzysztof IZDEBSKI

<https://orcid.org/0000-0001-7838-6909>

Fundacja im. Stefana Batorego

e-mail: kizdebski@batory.org.pl

Dobre praktyki czy zobowiązanie dla polskiego prawodawcy – partycypacja w procesie legislacyjnym

Streszczenie

Publikacja koncentruje się na praktycznych aspektach uczestnictwa interesariuszy w procesie stanowienia prawa. Przedstawiony został obowiązujący stan prawny oraz najważniejsze – wynikające z badań ilościowych i innych źródeł – problemy w realizacji procesów partycypacyjnych w podejmowaniu decyzji na temat kształtu powszechnie obowiązujących regulacji. Polegają on m.in. na braku przeprowadzania konsultacji publicznych lub ignorowaniu prac zinstytucjonalizowanych form dialogu społecznego i obywatelskiego. Często nawet w tych przypadkach, w których dochodzi do organizacji konsultacji, wyznacza się zbyt mało czasu na składanie uwag. Te, które zostaną złożone, zwykle nie są brane pod uwagę przez decydentów. Opisane zostały również dobre praktyki cechujące się innowacyjnym podejściem oraz efektywnym wykorzystaniem efektów konsultacji publicznych. Na tej podstawie opracowane zostały kierunki możliwych, systemowych rozwiązań, wymagających również przeprowadzenia zmian prawnych. Należy m.in. rozszerzyć obowiązki prowadzenia konsultacji oraz wprowadzić ograniczenia w skracaniu terminów przeznaczonych na procesy partycypacyjne.

Słowa kluczowe: partycypacja, konsultacje publiczne, proces legislacyjny, przejrzystość.

Wstęp

Partycypacja w tworzeniu prawa jest jednym z najbardziej istotnych przejawów udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji przez władze publiczne. O doniosłości tej formy aktywności obywatelskiej świadczy chociażby fakt, że jest ona solidnie zakotwiczona w zasadach ustrojowych państwa, poczynając od art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ wprowadzającego zasadę

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.

demokratycznego państwa prawnego². Partycypacja stanowi też wypełnienie zasad wyrażonych w obydwu ustępach art. 4 ustawy zasadniczej odnoszących się do tego, że obywatele stanowiący naród są władzą zwierzchnią Rzeczypospolitej Polskiej i mogą współuczestniczyć w sprawowaniu władzy przez swoich reprezentantów. Ustrojodawca wyposażył również obywateli w specyficzne narzędzia wywierania wpływu takie jak, wymienione w art. 63 Konstytucji skargi, wnioski i petycje.

Aby móc efektywnie korzystać z tych i innych – przewidzianych już w aktach normatywnych niższego rzędu – instrumentach, obywatele powinni mieć wiedzę na temat planów i aktualnych działań władz w obszarze tworzenia prawa. Gwarantuje to m.in. art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, który reguluje prawo dostępu do informacji publicznej – tak w postaci dostępu do dokumentów, jak wstępu na posiedzenia organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych.

Praktyka stosowania procesów partycypacyjnych w tworzeniu prawa zdaje się wskazywać, że przywołane wyżej zasady nie zawsze przyjęły się na poziomie operacyjnym. Występują systemowe problemy we włączaniu mechanizmów konsultacji do procesów legislacyjnych, a dobre praktyki – choć warte naśladowania – są sporadyczne. Tym samym można postawić tezę, że nie jest również realizowana zasada subsydiarności, na której powinny opierać się relacje władz i obywateli.

1. Konsultacje publiczne jako przejaw realizacji zasady subsydiarności

Odnosząc się do tematu partycypacji społecznej, w tym udziału obywateli w procesie stanowienia prawa, nie można pominąć wyrażonej w preambule Konstytucji zasady subsydiarności. P. Buczkowski wskazuje, że

rzadko zwraca się uwagę na fakt, iż zasada subsydiarności wiąże się z innym zupełnie modelem społeczeństwa. Jest to wprawdzie model zbliżony do modelu przedstawicielskiego, lecz model bardziej partycypacyjny, umożliwiający samym jednostkom i grupom społecznym negocjowanie kształtu organizacji życia społecznego i reguł rządzących jego rozwojem [...]³.

Z kolei E. Gulińska, odwołując się do tez sformułowanych wcześniej przez B. Dolnickiego, zwraca uwagę, że „istotą zasady subsydiarności jest dążenie do

² Por. I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.) *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 24

³ P. Buczkowski, *Sprawowanie władzy w perspektywie konfliktów lokalnych*, [w:] P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Poznań 2001, s. 21.

jak najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności”⁴.

Ramy tego podziału wyznaczają – w zakresie procesu tworzenia prawa na szczeblu centralnym – akty regulujące prace legislacyjne rządu, Sejmu i Senatu. Zanim przejdę do ich szczegółowego omówienia, należy wspomnieć, że są to akty podstawowe, ale nie jedyne. Partycypacja społeczna przybiera bowiem różnorodne formy, i oprócz konsultacji społecznych czy publicznych występują również bardziej systematycznie zorganizowane formy współdecydowania, takie jak np. dialog społeczny czy dialog obywatelski.

Można więc – nieco upraszczając – dokonać podziału praktyk partycypacyjnych na te, które umożliwiają powszechny udział wszystkich obywateli czy organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie podejmowania decyzji, oraz te, które przybierają formę zinstytucjonalizowaną w postaci wyspecjalizowanych podmiotów składających się z różnorodnych interesariuszy.

2. Regulacyjne umocowanie obowiązku przeprowadzania konsultacji publicznych

2.1. Rządowy etap legislacyjny

Omówienie regulacji dotyczących procesów partycypacyjnych należy zacząć od najbardziej demokratycznych form udziału w tworzeniu prawa, czyli takich, które przewidują możliwość uczestnictwa wszystkich zainteresowanych niezależnie od tego, czy podejmują swoje działania w ramach reprezentowania określonych podmiotów, działają w interesie indywidualnym, czy wreszcie wykonują działania na rzecz interesu publicznego.

Dokumentem, który reguluje te kwestie na poziomie rządowym, a więc w tych przypadkach, gdy projekty aktów prawnych tworzone są przez Radę Ministrów jest Uchwała Rady Ministrów – Regulamin prac Rady Ministrów⁵. Zgodnie z jej § 36 ust. 1,

organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych [...].

Sformułowanie użyte w cytowanym wyżej przepisie może sugerować, że konsultacje publiczne są stosowane wyłącznie w wyjątkowych przypadkach. Jest to jednak pogląd błędny, gdyż wcześniejsze paragrafy Regulaminu wyraźnie wskazują,

⁴ E. Gulińska, *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym, Civitas et Lex* 2018, nr 3(19) oraz B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 25.

⁵ Uchwała 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. T.j. M.P. 2022 poz. 348.

że postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje „uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu” (§ 21). Konsultacjom publicznym powinna również zostać poddana Ocena Skutków Regulacji, a z brzmienia § 28 ust. 4 Regulaminu wynika, że rezygnacja z ich przeprowadzenia jest uprawnieniem wyjątkowym, a wnioskodawca musi uzasadnić okoliczności, które skłoniły go do nieprzeprowadzenia konsultacji.

Co więcej, zarówno Komitet Stały Rady Ministrów, jak i sama Rada Ministrów mogą nakazać wnioskodawcy – w przypadku, gdy ten się od tej czynności powstrzyma – przeprowadzenie konsultacji przedstawionemu im projektu dokumentu rządowego. Z kolei Regulamin Sejmu⁶ wyraźnie wskazuje w art. 34 ust. 3, że

uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy.

2.2 Konsultacje publiczne w Sejmie i Senacie

Kwestie dotyczące zasad stanowienia prawa przez Sejm i Senat określają ich regulaminy. Są one jednak w tym zakresie dość nieprecyzyjne i wybiórczo stosowane. Uwagę na to zwracali m.in. eksperci skupieni wokół Obywatelskiego Forum Legislacji, którzy w petycji⁷ skierowanej do sejmowej komisji ds. petycji apelowali, bez sukcesu, o ściślejsze i jednoznaczne uregulowanie tej materii. Zmianę przepisów odnoszących się do partycypacji obywateli w procesie tworzenia prawa przez obie izby parlamentu zadeklarował również w Krajowym Planie Odbudowy⁸ polski rząd. Mimo upływu terminu na wykonanie tego kamienia milowego, nie podjęto jednak żadnych prac.

W przypadku projektów, które zostały opracowane i przedłożone przez grupę posłów lub komisję, a w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania może skierować projekt pod dyskusję publiczną. Jednak obowiązek jej przeprowadzenia występuje wyłącznie w przypadkach, gdy wymagają tego przepisy odrębnych ustaw. A te z reguły odnoszą się wyłącznie do kwestii obowiązku opiniowania projektów przez wyspecjalizowane ciała, jak np. Rada Działalności Pożytku Publicznego.

Specyficznym rodzajem konsultacji jest przewidziane w rozdziale 1a Regulaminu Sejmu wysłuchanie publiczne. Polega ono na przedstawieniu ustnych opinii przez zainteresowane podmioty odnośnie do projektowanego aktu praw-

⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. T.j. M.P. 2022 poz. 990.

⁷ Obywatelskie Forum Legislacji, *Petycja w sprawie uzupełnienia Regulaminu Sejmu o przepisy, które określą zasady przeprowadzania przez Marszałka Sejmu konsultacji komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono wcześniej konsultacji*. Warszawa 2016, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-136-16/\\$file/145-136-16.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-136-16/$file/145-136-16.pdf) [dostęp: 9.10.2023].

⁸ Zob. komponent F2.1 Krajowego Planu Odbudowy.

nego. Jest to jednak narzędzie pozbawione większego wpływu. Wnioskodawcy projektu nie mają w zasadzie obowiązku odniesienia się do przedstawionych uwag, nie mówiąc już o obowiązku ich rozpatrzenia. Jest ono również traktowane przez polityków jako ten element, który ogranicza efektywność procesu legislacyjnego, choć głównie w rozumieniu czasu, a nie jakości. Z tego względu w mijającej kadencji Sejmu, wysłuchanie publiczne odbyło się zaledwie 3 razy.

Konsultacje publiczne w Senacie powinny odbywać się w przypadku, gdy projekt aktu został przygotowany przez grupę senatorów lub komisję senacką. Zgodnie art. 79a ust. 2 Regulaminu Senatu⁹ „projekt ustawy poddaje się konsultacjom społecznym z wykorzystaniem senackiej strony internetowej”. O terminie wyznaczonym na ich przeprowadzenie decyduje przewodniczący senackiej Komisji Ustawodawczej. Zatem i w wyższej izbie polskiego parlamentu przepisy dotyczące konsultacji są niedookreślone i wiele zależy od dobrej lub złej woli decydentów. Podobnie jak w przypadku Sejmu, również Senat może przeprowadzić wysłuchanie publiczne. Jest ono nieco lepiej umocowane, gdyż art. 80a ust. 7 Regulaminu Senatu nakłada obowiązek ustosunkowania się komisji odpowiedzialnej za przygotowanie projektu do uwag złożonych w toku wysłuchania. Tak jak w przypadku izby niższej, i tu wykorzystywanie tego narzędzia jest niezwykle rzadkie. W kadencji 2019–2023 skorzystano z tej możliwości zaledwie raz.

3. Wyspecjalizowane ciała dialogu społecznego i obywatelskiego

Partycypacja w procesie tworzenia prawa może się również odbywać za pośrednictwem wyspecjalizowanych ciał dialogu społecznego. Taką rolę w przypadku regulacji oddziałujących na rynek pracy ma ustanowiona w 2015 roku Rada Dialogu Społecznego, która zastąpiła wcześniej działającą Komisję Trójstronną¹⁰. Składa się ona z przedstawicieli rządu oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych. Oprócz spoczywającego na autorach projektu dokumentu rządowego obowiązku przedstawienia Radzie ich pomysłów legislacyjnych, przedstawiciele strony pracowników i pracodawców mogą wnieść o przeprowadzenie wysłuchania publicznego na etapie prac rządowych.

Z kolei Rada Działalności Pożytku Publicznego, która jest ciałem tzw. dialogu obywatelskiego, składa się z przedstawicieli rządu, samorządu oraz organizacji pozarządowych, w tym organizacji pożytku publicznego. Na mocy art. 35 ust. pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹¹, do zadań Rady na-

⁹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu. T.j. Dz. U. z 2018 roku poz. 846.

¹⁰ Ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Dz. U. 2015 poz. 1240 ze zm.

¹¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

leży wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu. Organizacje pozarządowe wskazują jednak, że jest to ciało, które – na skutek wewnętrznych konfliktów – nie bierze skutecznego udziału w wykonywaniu powierzonych zadań¹².

Niedawno został również powołany Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej. Zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej¹³ jednym z jego zadań jest m.in. przedstawianie opinii o projektach aktów prawnych i innych dokumentach związanych z funkcjonowaniem podmiotów ekonomii społecznej. Również i w tym przypadku podnoszone są zarzuty co do reprezentatywności składu i efektywności funkcjonowania¹⁴.

Specyficznym narzędziem wywierania wpływu jest lobbing, którego ramy funkcjonowania w Polsce wyznaczają przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2005 o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹⁵. Dotyczy ona jednak głównie bardzo wąskiej grupy osób, które podejmują zawodową działalność lobbingową polegającą na reprezentowaniu interesów podmiotów trzecich. Na problemy z funkcjonowaniem (a w zasadzie niefunkcjonowaniem) tych przepisów wskazywało wielu autorów, m.in. A. Vetulani-Cęgiel¹⁶ czy M. Wiszowaty¹⁷.

4. Praktyka procesów partycypacyjnych

W dalszej części artykułu skupię się głównie na opisaniu zjawiska konsultacji publicznych oraz dostępu do procesu stanowienia prawa przez obywateli na etapach rządowym i parlamentarnym. Zanim przejdę do opisu dobrych praktyk, warto najpierw omówić podstawowe wyzwania związane z zaangażowaniem i aktywnym udziałem obywateli i organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa.

¹² Zob. R. Kowalski, *Kto i dlaczego nie pracuje w Radzie? Piąte posiedzenie RDPP VII kadencji*. <https://publicystyka.ngo.pl/kto-i-dlaczego-nie-pracuje-w-radzie-piate-posiedzenie-rdpp-vii-kadencji> [dostęp: 9.10.2023].

¹³ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1287, 1429.

¹⁴ Zob. P. Frączak, *Organizacje pozarządowe jako przedmiot i podmiot w procesie stanowienia prawa w Polsce*, [w:] M. Berek, P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, P. Wołejo, *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu. XV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2023.

¹⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

¹⁶ A. Vetulani-Cęgiel, *Udział w procesie stanowienia prawa a lobbing – na przykładzie legislacji w obrębie prawa autorskiego*, [w:] P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel, *Polski Bezład Legislacyjny Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019–15 listopada 2021)*. XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji, Warszawa 2022.

¹⁷ M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa*, Warszawa 2010.

Zgodnie ze wspomnianym wyżej Regulaminem prac Rady Ministrów, to do wnioskodawcy, a więc konkretnego resortu, należy decyzja o formie i terminach przeprowadzenia konsultacji publicznych. Rząd w maju 2015 r. przyjął wytyczne, które miały zachęcić wnioskodawców projektów dokumentów rządowych do częstszego wdrażania efektywnych form konsultacji¹⁸.

We wprowadzeniu do dokumentu wskazano słusznie, że

konsultacje publiczne, społeczne czy inne [...] przyczyniają się [...] do budowania społeczeństwa obywatelskiego, poprzez umożliwienie obywatelom włączenia się w życie polityczno-gospodarcze kraju oraz stwarzają im możliwość do wyrażania opinii w kwestii zamierzeń i prac rządu.

Są one jednak w praktyce traktowane wybiórczo i mimo że w wytycznych przedstawiono szeroką gamę możliwych narzędzi, wnioskodawcy na ogół ograniczają się do przyjmowania uwag pisemnych do ogłoszonego na platformie legislacyjnego Rządowego Centrum Legislacji projektu.

Jak wspomniano wyżej, brak systematyczności oraz spójności i różnorodności konsultacji publicznych wygląda jeszcze gorzej w parlamencie. Ani Sejm, ani Senat nie przyjęły podobnych dokumentów zawierających wytyczne w zakresie przeprowadzania konsultacji.

Praktyka partycypacji w procesie tworzenia prawa zależy więc od etapu, na którym znajduje się projekt, od praktyki występującej w danym resorcie czy od woli politycznej. A ona może polegać po prostu na chęci jak najszybszego przyjęcia lub uchwalenia projektu.

Wśród konkretnych problemów należy wymienić m.in. brak informacji o toczącym się procesie legislacyjnym, brak konsultacji, zbyt krótki czas na ich przeprowadzenie, uniemożliwienie udziału obywateli w procesie stanowienia prawa na etapie sejmowym.

4.1. Brak informacji o toczącym się procesie legislacyjnym

Kluczowym etapem procesu legislacyjnego, na którym konsultacje publiczne są najbardziej efektywne, jest etap rządowy. To wtedy występuje potencjalnie największa otwartość na wprowadzenie zmian, można elastycznie operować kalendarzem prac, a proces jest obsługiwany przez kompetentnych w danym obszarze tematycznym urzędników. Niestety, jak wskazuje praktyka, część opracowanych przez rząd ustaw, nie zostaje w ogóle opublikowana lub jest publikowana dopiero po przekazaniu projektu do Sejmu. Jak pisze G. Kopińska

¹⁸ *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, <https://rci.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf> [dostęp: 9.10.2023].

w pierwszym roku działalności drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy stwierdziliśmy 15 takich przypadków (21,7 % ustaw uchwalonych na podstawie projektów rządowych), w drugim roku 21 (14,5%), w trzecim 43 (26%), a w czwartym 11 (8,6%)¹⁹.

W tylu przypadkach pominięto w konsekwencji konsultacje publiczne, a więc nie tylko nie poinformowano obywateli o pracach nad powszechnie obowiązującymi przepisami, ale w ogóle nie wystąpiono o przedstawienie przez nich opinii na temat tych propozycji.

Nawet jeśli projekt ustawy został upubliczniony, a konsultacje przeprowadzone, to wnioskodawca, który jest odpowiedzialny za publikowanie dokumentów z przebiegu prac, nie prezentuje treści przesłanych uwag ani raportu z przeprowadzonych konsultacji. Miało to miejsce np. w przypadku projektu ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych²⁰ czy projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego²¹. Brak publikacji przekazanych uwag i powstrzymanie się od odniesienia się do nich nawet w ogólnej formie raportu z konsultacji publicznych sprawia, że podmioty biorące udział w konsultacjach tracą motywację do aktywności przy okazji kolejnych prac, opinia publiczna nie ma wiedzy, kto próbował wpłynąć na kształt przepisów i nie może sobie wyrobić zdania na temat ich jakości²².

4.2. Ograniczenia w przeprowadzaniu konsultacji publicznych

G. Kopińska wskazuje również na szerszy problem związany z brakiem lub ograniczeniem przeprowadzenia konsultacji publicznych.

W trzecim roku pracy obecnego rządu na 165 projektów ustaw przesłanych do Sejmu, a następnie uchwalonych – przynajmniej 85 (w przypadku kilkunastu brak informacji), czyli 51% nie było w ogóle konsultowanych lub konsultowano je krócej niż absolutne minimum przewidziane w Regulaminie pracy RM, czyli mniej niż 14 dni. Natomiast w czwartym roku na uchwalonych 127 rządowych przedłożeniach – przynajmniej 36 czyli 28% nie było w ogóle konsultowanych lub konsultowano je krócej niż 14 dni²³.

Te statystyki dobrze obrazują brak implementacji, wspomnianych wyżej, wytycznych w zakresie przeprowadzania konsultacji z 2015 roku. Zalecały one m.in. że „działania informacyjne powinny rozpocząć się jeszcze przed rozpoczęciem samego etapu zasięgania opinii, np. na 7 dni przed jego oficjalnym ogłoszeniem”.

Kolejnym problemem charakterystycznym dla polskiego procesu legislacyjnego jest praktyka tzw. bajpasowania projektów ustaw. Polega ona na opraco-

¹⁹ G. Kopińska, *Informacje statystyczne*, [w:] *Polski Bezład Legislacyjny...*, Warszawa 2023.

²⁰ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351757/katalog/12819473#12819473> [dostęp: 9.10.2023].

²¹ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12367401/katalog/12938766#12938766> [dostęp: 9.10.2023].

²² K. Izdebski, *(Nie)przejrzysty proces legislacyjny i (nie)udane próby jego naprawy*, [w:] *Polski Bezład Legislacyjny...*, Warszawa 2023.

²³ G. Kopińska, op. cit.

wywaniu propozycji aktów prawnych przez urzędników administracji centralnej, które są następnie formalnie zgłaszane do Sejmu przez grupę posłów. Z informacji opracowanych przez autorów raportu „Polski Bezład Legislacyjny” wynika, że problem może dotyczyć nawet 40% projektów przedkładanych przez posłów związanych z obozem rządzącym w kadencji 2019–2023²⁴. W efekcie – z uwagi na opisane wyżej mankamenty konstrukcji modelu konsultacji publicznych w Sejmie – nie przeprowadza się konsultacji publicznych, a opinia publiczna, w tym zainteresowane podmioty, nie mogą efektywnie wpłynąć na kształt proponowanych przepisów.

Warto również wspomnieć o zjawisku tzw. wrzutek, czyli zgłoszeniu – często niezwiązanym z materią projektowanego aktu – poprawek na zaawansowanym etapie prac nad projektem, często nawet na etapie drugiego lub trzeciego czytania w Sejmie²⁵. Zainteresowane podmioty nie są w stanie odpowiednio szybko zareagować, a często dowiadują się o tym fakcie już po uchwaleniu ustawy przez izbę niższą polskiego parlamentu.

Wreszcie należy wspomnieć o często bardzo krótkim czasie pracy nad projektem na etapie sejmowym. Zaledwie 2 godziny i 20 min trwał cykl trzech czytań projektu ustawy o tzw. wyborach kopertowych²⁶. Jest to ekstremalny, ale nie odosobniony przypadek. Praca posłów w kadencji 2019–2023 od pierwszego do trzeciego czytania trwała bardzo krótko – mniej niż 3 doby. W trzecim roku obecnej kadencji było to 105 projektów na 212 uchwalonych, a więc połowa, a w czwartym dotyczyło to prac nad 52 projektami na wszystkie 166 uchwalone ($\frac{1}{3}$)²⁷.

5. Dobre praktyki

Należy tym bardziej docenić i spopularyzować zdecydowanie rządziej występujące przykłady prowadzenia konsultacji publicznych, które powinny być inspiracją do bardziej powszechnego stosowania różnych form partycypacji w procesie stanowienia prawa.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Taka praktyka jest niezgodna z par. 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej: „W ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi)”. „Ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą”.

²⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Dz. U. z 2020 r. poz. 827. Zob. przebieg procesu legislacyjnego, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=328> [dostęp: 9.10.2023].

²⁷ G. Kopińska, op. cit.

5.1. Konsultacje projektu ustawy o otwartych danych oraz ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego

Jednym z takich przykładów są prowadzone przez Ministerstwo Cyfryzacji prace nad projektem ustawy o otwartych danych oraz ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego²⁸. Prace nad dokumentem oraz konsultacje publiczne przypadły na okres pandemii COVID-19. Ten czas charakteryzowało m.in. to, że praca urzędnicza została przeniesiona z biur do prywatnych domów. Również parlamentarzyści odbywali posiedzenia w trybie zdalnym. Dużą część procesów legislacyjnych obsługiwała praca nad regulacjami odnoszącymi się do przeciwdziałania i zwalczania skutków pandemii. W tych okolicznościach, w sierpniu 2020 roku Minister Cyfryzacji ogłosił konsultacje publiczne wspomnianego wyżej projektu²⁹. Na zbieranie uwag przeznaczono aż 30 dni, co jest terminem dłuższym niż przewidziany przez Regulamin prac Rady Ministrów. Poproszono o to, by opinie były przekazywane na adres mailowy w edytowalnym pliku. Dzięki temu urzędnicy mogli łatwiej analizować uwagi i w razie potrzeby sprawnie kopiować ich fragmenty. Przedstawiono również dokument zawierający listę wszystkich podmiotów, do których przekazano informację o rozpoczęciu konsultacji, wraz z ich danymi adresowymi. Udostępnienie informacji o interesariuszach zwiększa przejrzystość procesu legislacyjnego.

Mimo braku takiego obowiązku, Minister zaprosił również podmioty, które przekazały swoje uwagi, do wzięcia udziału w konferencji uzgodnieniowej. Choć taka możliwość jest określona w Regulaminie pracy Rady Ministrów, zbyt rzadko korzysta się z tej opcji. Dodatkowe spotkanie z interesariuszami pozwala na wyjaśnienie wątpliwości czy znalezienie kompromisowych rozwiązań. Z uwagi na okres pandemii, konferencja odbyła się w trybie zdalnym. Wszyscy uczestnicy mogli swobodnie zabierać głos, a przedstawiciele wnioskodawcy sprawnie przeprowadzili wielogodzinne spotkanie.

5.2. Konsultacje projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych

Kolejnym przykładem są prace rządu w kadencji 2015–2019 nad projektem ustawy – Prawo zamówień publicznych³⁰. Projekt ogłoszono pod koniec stycznia 2019 roku, jednocześnie z informacją o rozpoczęciu konsultacji publicznych³¹. Na zbieranie uwag przeznaczono 21 dni oraz zwrócono się o przekazanie ich na ad-

²⁸ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1524.

²⁹ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12337400/katalog/12711408#12711408> [dostęp: 9.10.2023].

³⁰ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, 1720.

³¹ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320355/katalog/12565433#12565433> [dostęp: 9.10.2023].

res poczty elektronicznej w wersji edytowalnej. Jak widać, wskazany okres na wyrażanie opinii nie wynosi więcej niż standardowy czas przewidziany w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Choć w dołączonej do projektu Ocenie Skutków Regulacji wskazano, że konsultacje będą się odbywać przez 30 dni.

Jednak Minister Przedsiębiorczości i Technologii (obecnie Minister Rozwoju i Technologii) poświęcił faktycznie dużo czasu na poznanie opinii interesariuszy tego procesu. Rozpoczęcie formalnego procesu legislacyjnego poprzedziły szeroko zakrojone prekonsultacje. Już od października 2017 roku Ministerstwo wraz z Urzędem Zamówień Publicznych przeprowadzało spotkania z uczestnikami procedur zamówień publicznych – przedsiębiorcami, przedstawicielami zamawiających i ekspertami. Następnie między początkiem czerwca a końcem lipca 2018 rozpoczęto konsultacje Koncepcji nowego Prawa zamówień publicznych³². Był to dokument na kształt założeń do projektu ustawy³³, przedstawiający najważniejsze propozycje regulacji procedury zakupowej. Oprócz zbierania uwag w formie pisemnej zdecydowano się na przeprowadzenie spotkań konsultacyjnych w największych miastach w Polsce. Na podstawie zebranych opinii przygotowano projekt skierowany do prac w styczniu 2019 roku. Warto jeszcze dodać, że i w tym przypadku uczestnicy procesu konsultacji zostali zaproszeni na konferencję uzgodnieniową. Przygotowano również dokument zawierający szczegółowe odniesienie się do złożonych uwag.

5.3. Kultura konsultacji

To, co łączy oba przykłady, to nie tylko kwestia innowacyjnego podejścia przy zachowaniu zasad określonych w regulacjach. Wymienione powyżej dobre praktyki, nie stanowią odosobnionych przypadków modelowych konsultacji publicznych w przywołanych wyżej resortach. Występowały one już za kadencji drugiego rządu Donalda Tuska, kiedy obydwie resorty były już wiodącymi ośrodkami partycypacji w procesie stanowienia prawa. Wytworzyła się więc swoista kultura urzędu polegająca na efektywnym wykorzystaniu interesariuszy w procesie stanowienia prawa. Przykłady te obrazują również fakt, że procesy konsultacji publicznych mogą i powinny być rozlegle stosowane również w toku prac nad skomplikowaną materią i złożonym środowisku interesariuszy. Obecna w urzędzie tradycja konsultacji pozwala również na dostosowanie się do niespodziewanych okoliczności i podjęcia się wdrażania innowacyjnych rozwiązań.

³² Zob. https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0029/36875/Koncepcja_nowego_prawa_zamowien_publicznych.pdf.

³³ Dokument poprzedzający prace nad właściwym projektem ustawy, wyjaśniający podstawowe kierunki zmian. Niezwykle rzadko stosowany, a ostatecznie wymóg opracowywania założeń został uchylony uchwałą nr 175 Rady Ministrów z 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Podsumowanie. Jak dobre praktyki przekuć w system

Jedną kwestią to właśnie kultura zarządzania. Jeśli widoczne są pozytywne efekty konsultacji publicznych w postaci lepszej jakości prawa, to tylko dzięki temu, że przeprowadzono je w efektywny sposób. Aby to osiągnąć, należy być nie tylko, jako decydent, otwartym na dialog, ale też potrafić wykorzystywać przekazane opinie. Proces konsultacji nie powinien być pozorny i fasadowy. Dobrze zaplanowany i wykonany zapewni wnioskodawcy, ale też pracującym nad projektem posłom i senatorom, wiedzę o ryzykach związanych z wdrożeniem przepisów, lepszych rozwiązaniach problemu czy wreszcie doprowadzi do osiągnięcia szerokiego zrozumienia dla przyjętej koncepcji prawa.

Warto przyglądać się dobrym praktykom również z uwagi na to, że lekcje z ich stosowania mogą przysłużyć się stworzeniu lepszych ram prawnych. Diagnoza – również przedstawiona częściowo w artykule – jest dobrze znana. Istnieje zbyt duża łatwość w nieorganizowaniu konsultacji publicznych lub nieefektywnym stosowaniu innych form włączania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego do procesu podejmowania decyzji. Daje się zbyt krótki czas na przedstawienie uwag czy ignoruje się te, które zostały przekazane.

Warto zwrócić uwagę np. na propozycje zawarte w projekcie zmiany Regulaminu Sejmu zaproponowanego przez senatora K.M. Ujazdowskiego³⁴. Przewiduje on m.in. wprowadzenie jasnych zasad organizowania procesu konsultacji w Sejmie, ograniczenie możliwości skracania terminów prac nad projektami i wreszcie wzmocnienie instytucji wysłuchania publicznego. W przypadku procesu na poziomie rządowym należałoby powrócić do obowiązku przygotowywania założeń ustaw i przeprowadzania konsultacji wokół ich treści.

Należy również wprowadzić obowiązek kierowania zaproszeń do wzięcia udziału w konferencji uzgodnieniowej do wszystkich podmiotów zgłaszających uwagi w toku konsultacji publicznych.

Powinno się również wprowadzić zasadę polegającą na tym, że w przypadku braku dokumentowania przebiegu procesu na platformie Rządowego Centrum Legislacji projekt ustawy nie może zostać przekazany do Sejmu przed jego uzupełnieniem.

Bibliografia

Buczkowski P., *Sprawowanie władzy w perspektywie konfliktów lokalnych*, [w:] P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Poznań 2001.

³⁴ Zob. <https://www.psl.pl/wp-content/uploads/2021/12/Regulamin-Sejmu-9.12.pdf> [dostęp: 9.10.2023].

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Frączak P., *Organizacje pozarządowe jako przedmiot i podmiot w procesie stanowienia prawa w Polsce*, [w:] M. Berek, P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, P. Wołejko, *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu. XV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2023.
- Gulińska E., *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et Lex” 2018, nr 3(19).
- Izdebski K., *(Nie)przejrzysty proces legislacyjny i (nie)udane próby jego naprawy*, [w:] M. Berek, P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, P. Wołejko, *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu. XV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2023.
- Kopińska G., *Informacje statystyczne*, [w:] M. Berek, P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, P. Wołejko, *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu. XV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2023.
- Kowalski R., „Kto i dlaczego nie pracuje w Radzie? Piąte posiedzenie RDPP VII kadencji”. NGO.pl, Warszawa 2023.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Obywatelskie Forum Legislacji, *Petycja w sprawie uzupełnienia Regulaminu Sejmu o przepisy, które określą zasady przeprowadzania przez Marszałka Sejmu konsultacji komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono wcześniej konsultacji*, Warszawa, 2016.
- Wiszowaty M., *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa*, Warszawa 2010.
- Vetulani-Cęgiel A., *Udział w procesie stanowienia prawa a lobbying – na przykładzie legislacji w obrębie prawa autorskiego*, [w:] P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel, *Polski Bezład Legislacyjny Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019–15 listopada 2021). XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2022.

Good Practice or Obligation for the Polish Legislator - Participation in the Legislative Process

Abstract

The publication presents practical aspects of the phenomenon of stakeholder participation in the lawmaking process. It presents the current legal framework and the most important - resulting from quantitative research and other sources - problems in the implementation of participatory

processes in decision-making on the shape of universally binding regulations. They consist, *inter alia*, in the absence of public consultations or ignoring the work of institutionalised forms of social and civil dialogue. Often, even in those cases where consultations are organised, insufficient time is set for the submission of comments. Those that are submitted are usually not taken into account by decision-makers. Good practices characterised by innovative approaches and effective use of the effects of public consultations are also described in the paper. On this basis, directions of possible systemic solutions requiring also legal changes were developed. Among other things, it is necessary to extend the obligation to carry out consultations and to introduce restrictions on shortening the deadlines for participatory processes.

Keyword: participation, public consultations, legislative process, transparency.