

## **Maria Jędrzejczak**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-9384-7096

# **WSPÓŁPRACA Z OBYWATELAMI PODCZAS WYDAWANIA AKTÓW LEGISLACJI ADMINISTRACYJNEJ – PERSPEKTYWA POLSKA I UNIJNA**

## **Wprowadzenie**

Na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować wzrost znaczenia szeroko rozumianej współpracy administracji publicznej nie tylko z podmiotami usytuowanymi wewnątrz jej struktur, ale także na zewnątrz, w tym z obywatelami.

Charakterystyczne dla systemów demokratycznych jest włączanie podmiotów będących adresatami aktów normatywnych w proces ich stanowienia oraz umożliwienie współdziałania w innych istotnych decyzjach publicznych. W Polsce istnieje szereg narzędzi instytucjonalnych służących współdziałaniu obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących sfery życia publicznego. Większość z nich służy komentowaniu projektów prawa, negocjowaniu poszczególnych rozwiązań, ale również legitymizacji przyjmowanych przepisów. Wymienionym celom służą m.in. konsultacje społeczne, petycje, wysłuchanie publiczne, dialog społeczny, obywatelska inicjatywa ustawodawcza, referendum, ale także – według niektórych autorów – nawet działalność lobbingowa<sup>1</sup>.

W niniejszym opracowaniu uwagę skupiono na jednej z form partycypacji publicznej, jaką są konsultacje społeczne. Podstawową ich cechą jest to, że angażują grupy obywateli rzeczywiście zainteresowanych daną tematyką, są też nieskomplikowane formalnie i mają powszechny charakter. Ze względu na powyższe są one stosunkowo często wykorzystywane przez władzę publiczną i mogą dawać obywatelom w nich uczestniczącym rzeczywiste poczucie współdecydowania, także w procesie tworzenia prawa podstawowego.

Konsultacje społeczne stanowią przejaw partycypacji rozumianej jako udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami. W doktrynie

---

<sup>1</sup> G. Makowski, *Przegląd prawnoinstytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013, s. 24.

prawa administracyjnego partycypację definiuje się jako zjawisko polegające na możliwości uczestniczenia danej społeczności (np. gminy, powiatu, województwa czy państwa) w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb<sup>2</sup>. Pod tym pojęciem należy rozumieć wszystkie przejawy organizowania się ludzi zmierzające do osiągnięcia wspólnych celów, jak i włączanie się obywateli w proces realizacji zadań publicznych<sup>3</sup>. Konsultacje społeczne dotyczące aktów legislacji administracyjnej z pewnością są jednym z przejawów włączania się ludności w proces realizacji zadań publicznych, a dokładniej proces prawotwórczy aktów podustawowych.

Bezpośredni udział obywateli w realizacji zadań publicznych jest silnie akcentowany również w Unii Europejskiej. Partycypacja jest jedną z pięciu podstawowych zasad dobrego rządzenia zawartych w *European Governance. A White Paper*<sup>4</sup> (obok otwartości, odpowiedzialności, efektywności i spójności) oraz stanowi jedno z kryteriów *good governance* zarówno na poziomie europejskim, jak i państw członkowskich<sup>5</sup>. Z kolei w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>6</sup> ustanowiono, że „każdy obywatel ma prawo (...) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli”. Odniesienie do możliwości bezpośredniego udziału obywateli w administrowaniu znalazło się też w preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, gdzie wskazano, że „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi (...) może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni”.

Unia Europejska, a wraz z nią także państwa członkowskie przywiązują coraz większą wagę do udziału obywateli w pracach organów administracji publicznej. W ostatnich kilkunastu latach, od momentu przystąpienia Polski do Unii, obserwowana jest tendencja do włączania członków społeczności lokalnych w aktywne uczestnictwo w życiu publicznym. Rozwiązywanie współczesnych problemów wymaga podejmowania wspólnych i skoncentrowanych wysiłków administracji publicznej i partnerów społecznych, a przede wszystkim wysiłków zmierzających

---

<sup>2</sup> K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, s. 9.

<sup>3</sup> D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

<sup>4</sup> *European Governance. A White Paper* z 25 lipca 2001 r., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10) (20.06.2021), s. 6.

<sup>5</sup> Należy dodać, że również w państwach spoza obszaru europejskiego partycypacja społeczna stanowi ważny element rządzenia. Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development) definiuje *governance* jako zdolność rządu do efektywnego, wydajnego (tj. oszczędnego) i rozliczalnego procesu zarządzania politykami publicznymi, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008, s. 6.

<sup>6</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

do pełnego zidentyfikowania i zrozumienia pojawiających się nowych potrzeb społecznych.

Polska administracja publiczna czerpie wzory i standardy z Unii Europejskiej oraz krajów zachodniej Europy, w których demokracja partycypacyjna najlepiej się rozwinęła. Z tego względu w niniejszym opracowaniu polskie regulacje prawne dotyczące konsultacji społecznych w procesie wydawania aktów legislacji administracyjnej zostaną porównane ze standardami przyjętymi na szczeblu unijnym, a w szczególności w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej (dalej: model k.p.a. UE)<sup>7</sup>, który w zamyśle ma stanowić pierwowzór ogólnego rozporządzenia w sprawie procedury administracyjnej Unii<sup>8</sup>. W modelu tym wskazano standardy prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej, które stanowią kompilację standardów stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Z tego względu zostanie mu poświęcona szersza uwaga.

## Konsultacje społeczne w polskim systemie prawnym

W polskim porządku prawnym konsultacje społeczne w procesie prawotwórczym stanowią najbardziej rozpowszechnioną formę komunikacji pomiędzy decydentami a społeczeństwem, mimo że nie są poddane bezpośredniej regulacji konstytucyjnej. Pośrednio nawiązuje do nich ujęte w preambule Konstytucji RP sformułowanie o „dialogu społecznym” jako jednym z fundamentów, na których oparte są prawa podstawowe Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup>.

Istota konsultacji społecznych sprowadza się do pozyskiwania opinii, stanowisk oraz propozycji w sprawach, które pośrednio lub bezpośrednio odnoszą się do podmiotów usytuowanych poza systemem organów władzy publicznej i występujących wobec nich w charakterze partnerów społecznych<sup>10</sup>. Konsultacje społeczne są zatem procesem, w trakcie którego przedstawiciele organów władzy publicznej przedstawiają obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom projekty planowanych przedsięwzięć, których skutki mogą ich dotyczyć, w celu uzyskania opinii

---

<sup>7</sup> Polska wersja: *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat: M. Jędrzejczak, *Proces stanowienia aktów legislacji administracyjnej – perspektywa polska i unijna* [w:] *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, red. J. Supernat, B. Kowalczyk, Warszawa 2017, s. 197 i n.

<sup>9</sup> „Ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>10</sup> S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 499; C. Kosikowski, *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja?*, „*Przegląd Legislacyjny*” 2006, nr 1, s. 108.

służącej optymalizacji projektu planowanego przedsięwzięcia (włącznie z jego zaniechaniem)<sup>11</sup>.

Konsultacje – niezależnie od ich przedmiotu, czasu trwania czy liczby osób biorących w nich udział – powinny obejmować kilka niezbędnych etapów. Wśród nich wskazuje się:

- prezentację projektu określonego przedsięwzięcia, np. aktu prawnego,
- prezentację opinii, uwag, stanowisk itp. do projektu,
- wymianę opinii między stronami konsultacji,
- poinformowanie przez przedstawicieli władzy publicznej o podjętej decyzji m.in. w drodze przedstawienia uwzględnionych i nieuwzględnionych opinii, uwag i stanowisk itp. wraz uzasadnieniem ich przyjęcia bądź odrzucenia<sup>12</sup>.

Co istotne, stanowisko obywateli wyrażone podczas konsultacji społecznych z założenia ma charakter niewiążący. Konsultacje mają charakter wyłącznie opiniodawczy, mając na celu zbadanie poglądów danej grupy społecznej. Organy administracji publicznej nie są bezpośrednio związane wynikami konsultacji społecznych, ale można w tym przypadku mówić o pośrednim związaniu opartym na szeroko pojętej odpowiedzialności za działania podejmowane w ramach piastowanego stanowiska. Jednak wyniki konsultacji mogą (i powinny) mieć wpływ na ostateczne rozwiązania przyjęte w ramach aktu podustawowego<sup>13</sup>. Uwzględnienie zdania obywateli powinno być szczególnie istotne dla piastunów organów pochodzących z wyborów powszechnych, których ponowny wybór jest bezpośrednio uzależniony od poziomu zadowolenia obywateli z ich dotychczasowej działalności.

Konsultacje społeczne mogą być prowadzone obligatoryjnie albo fakultatywnie. Obligatoryjne konsultacje są prowadzone we wszystkich przypadkach, gdy wprost przewiduje to ustawodawca<sup>14</sup>. Natomiast potrzeba prowadzenia konsultacji z obywatelami w sytuacji, gdy ustawodawca nie wprowadził takiego obowiązku, wynika w głównej mierze ze stanu kultury politycznej, z dobrego obyczaju i woli władz publicznych, by je przeprowadzać<sup>15</sup>. Można wskazać kilka przesłanek przemawiających za przeprowadzaniem konsultacji społecznych, nawet gdy ustawodawca pozostawił tę kwestię uznaniu organu administracji publicznej. W wymiarze praktycznym należy podkreślić, że władza publiczna nie zawsze dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do podjęcia rozwiązań adekwatnych do oczekiwań

---

<sup>11</sup> Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin 2014, s. 23.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> „Trudno uznać konsultacje z mieszkańcami za wymóg jedynie proceduralny. Oznaczałoby to bowiem traktowanie tych konsultacji w sposób skrajnie formalistyczny, tzn. tak, jakby ich wynik nie miał żadnego znaczenia. Znosiłoby to ich polityczną, a co za tym idzie i – odpowiednio – prawną doniosłość”. Zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, Dz.U. 2003, nr 194, poz. 1907.

<sup>14</sup> Przykładowo obligatoryjne konsultacje są prowadzone przed wydaniem rozporządzenia w sprawie zmian terytorialnych granic gmin. Zob. art. 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713 ze zm.), dalej: u.s.g.

<sup>15</sup> Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne...*, s. 9.

mieszkańców. Rozwiązywanie skomplikowanych problemów społecznych wymaga współpracy z nimi. Zasadniczo adresaci aktów wiedzą lepiej, jakie rozstrzygnięcie jest dla nich korzystniejsze, a zadaniem organów administracji publicznej jest uwzględnienie słuszych interesów obywateli, dopóki nie naruszają one interesu publicznego. Ponadto konsultacje społeczne niewątpliwie czynią proces prawotwórczy oraz jego rezultaty bardziej zrozumiałymi dla społeczeństwa.

W wymiarze aksjologicznym aktywne uczestnictwo obywateli w procesie przygotowywania aktów normatywnych wpisuje się w filozofię budowania „kultury zaufania” w stosunkach pomiędzy państwem i obywatelami, co stanowi niezbędny warunek rzeczywistego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Nie sposób również nie zauważyć, że włączanie podmiotów społecznych w proces tworzenia prawa zdecydowanie poszerza zakres transparentności procesu legislacyjnego, jednocześnie realizując założenia zasady pewności prawa i pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa<sup>16</sup>.

W Polsce praktyka funkcjonowania konsultacji społecznych nie jest zadowalająca. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wymienia się m.in. obojętność, a nawet niechęć obywateli do partycypowania w administrowaniu, która przekłada się na niską frekwencję podczas konsultacji społecznych, która w niektórych gminach nie przekracza nawet 1% wyborców<sup>17</sup>. Z badania przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej w 2018 r. wynika, że aż 38% badanych zadeklarowało brak poczucia wpływu na sprawy zarówno krajowe, jak i lokalne<sup>18</sup>. Powyższe wskazuje na potrzebę poszukiwania przez administrację publiczną nowych rozwiązań w tym zakresie.

## **Standardy dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych na szczeblu unijnym**

Dokumentem, który zapoczątkował prace nad udoskonalaniem procesu tworzenia prawa europejskiego jest tzw. raport Mandelkerna<sup>19</sup>. Składa się on z trzech obszernych części liczących łącznie 91 stron. Najistotniejsza w tym dokumencie jest część druga – polecane praktyki w zakresie dobrej legislacji.

---

<sup>16</sup> S. Patyra, *Konsultacje społeczne...*, s. 498–499.

<sup>17</sup> Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne...*, s. 10.

<sup>18</sup> Zob. wyniki zaprezentowane przez: A. Gendźwiłł, M. Żerkowska-Balas, *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa 2018, s. 12. Nie powinny być one odbierane jako zaskakujące, gdy ma się na względzie analizę niektórych przypadków nieuwzględnienia jednoznacznych rezultatów konsultacji społecznych. Przykładowo podczas konsultacji dotyczących powiększenia granic miasta Opole 99,7% mieszkańców gminy Dobrzeń Wielki (której część miała być wcielona do Opola) opowiedziało się przeciwko takiemu rozwiązaniu (przy udziale 62% osób uprawnionych do głosowania). Podobne wyniki uzyskano także w pozostałych gminach, których terytorium miało zostać uszczuplone. Pomimo jednoznacznie przeciwnego stanowiska mieszkańców gmin zmianę terytorialną przeprowadzono.

<sup>19</sup> Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report z 13 listopada 2001 r., <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf> (20.06.2021).

W raporcie Mandelkerna znalazły się pewne ogólne wskazania, którymi prawodawcy krajowi powinni się kierować podczas tworzenia aktów normatywnych. Dotyczą one m.in. prowadzenia oceny skutków regulacji (*Regulatory Impact Assessment*)<sup>20</sup>, która ma służyć rzeczywistej kontroli projektów aktów normatywnych. Wskazuje się na konieczność wprowadzenia obowiązku szerokiej oceny zalet i wad projektowanej regulacji przez podmiot wydający ten akt we współpracy z podmiotami zewnętrznymi: grupami interesu, przedstawicielami biznesu oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego zorganizowanymi w organizacjach pozarządowych.

W raporcie znalazło się także zalecenie prowadzenia konsultacji (*consultation*) przez prawodawcę ze stronami, których projektowana regulacja będzie dotyczyć. Podkreślono, że tego wymaga demokratycznie prowadzony proces legislacyjny<sup>21</sup>. Zalecono również uproszczenie (*simplification*) języka prawnego, który jest skomplikowany i uciążliwy, podważając tym samym wartość aktów normatywnych dla przeciętnych obywateli jako odbiorców tych uregulowań, a także konsultujących treść tych aktów<sup>22</sup>.

Ramowe rekomendacje w zakresie standardów i norm, jakie powinny być spełnione podczas konsultacji społecznych, zostały opisane w zestawie minimalnych standardów konsultacji przygotowanym w jednym z komunikatów Komisji Europejskiej<sup>23</sup>. Są nimi:

- jasna treść procesu konsultacji – wszystkie komunikaty związane z konsultacjami powinny być jasne i zwięzłe oraz zawierać niezbędne informacje ułatwiające udzielanie odpowiedzi,
- objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych – określając te grupy, należy zapewnić odpowiednim stronom możliwość wyrażenia swoich opinii,
- upowszechnienie konsultacji – należy zapewnić odpowiednią reklamę i dostosować środki komunikacji do celów konsultacji i potrzeb wszystkich docelowych odbiorców; nie wykluczając innych narzędzi komunikacji, otwarte konsultacje społeczne powinny być publikowane w internecie i ogłaszane w „pojedynczym punkcie dostępu” (*single access point*),
- ograniczenia czasowe uczestnictwa – pozostawienie wystarczającego czasu na uczestnictwo w konsultacjach; powinno się dążyć do zapewnienia co najmniej 8 tygodni na otrzymanie odpowiedzi na pisemne konsultacje publiczne i 20 dni roboczych na spotkania,
- potwierdzanie otrzymania odpowiedzi oraz informacje zwrotne – publikacja raportu opisującego wyniki konsultacji i sposób wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 19 i n.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 32.

<sup>23</sup> European Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704 final, Brussels, [https://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf) (20.06.2021), s. 19–22.

Następnym w kolejności chronologicznej dokumentem wydanym na poziomie unijnym, który odnosi się do kwestii prowadzenia konsultacji społecznych, jest komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie sprawności regulacyjnej Unii Europejskiej<sup>24</sup>. W większości powiela on założenia zawarte w raporcie Mandelkerna. W odniesieniu do konsultacji społecznych ułatwiono zainteresowanym podmiotom wyrażanie opinii poprzez przedłużenie minimalnego okresu konsultacji społecznych z wcześniej wskazanych 8 tygodni do 12<sup>25</sup>.

Wskazane wyżej dokumenty stanowią jedynie pewne ogólne standardy, które należy uwzględniać, przeprowadzając konsultacje społeczne. Brak szczególności tych dokumentów może być jednocześnie postrzegany jako zaleta, gdyż ułatwia ich wdrożenie do zróżnicowanych porządków prawnych państw członkowskich.

### **Konsultacje społeczne podczas stanowienia aktów legislacji administracyjnej w modelu k.p.a. UE**

Najbardziej szczegółowe, a zarazem najnowsze zalecenia w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych są zawarte w modelu k.p.a. UE. Zgodnie ze standardami przedstawionymi w tym modelu wydanie aktu podstawowego powinno być każdorazowo poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji społecznych<sup>26</sup>. Organy administracyjne powinny podejmować wszystkie decyzje dotyczące wydawania planowanych regulacji oraz ich kształtu z udziałem społeczeństwa.

W księdze drugiej modelu k.p.a. UE zostały ustanowione trzy etapy poprzedzające wydanie przez organ administracji publicznej aktu legislacji administracyjnej. Należą do nich: ogłoszenie projektu aktu wraz z memorandum wyjaśniającym, przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz przygotowanie raportu zawierającego uzasadnienie z przeprowadzonych konsultacji.

---

<sup>24</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – sprawność regulacyjna UE z 12 grudnia 2012 r., COM (2012) 0746 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52012DC0746> (20.06.2021).

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>26</sup> Podobne tendencje można odnaleźć w amerykańskim porządku prawnym, w którym pojawiło się pojęcie tzw. negocjowanego prawotwórstwa administracyjnego. Zob. J. Beechinor, *Negotiated Rulemaking. A Study of State Agency Use and Public Administrator's Opinions*, San Marcos 1998. Dotyczy ono zwłaszcza tej części legislacji administracyjnej, która odnosi się do interesów różnorodnych społeczności lokalnych. Do procesu stanowienia aktów podstawowych obowiązkowo wprowadza się opinie, oczekiwania i propozycje przyszłych adresatów danego aktu, a także – w uzasadnionych przypadkach – zaprasza się reprezentantów społeczności lokalnych do udziału w tym procesie, w tym do negocjowania założeń aktu normatywnego.

## Ogłoszenie projektu aktu i memorandum wyjaśniającego

Zgodnie z art. II-2 modelu k.p.a. UE organ administracyjny, który planuje wydanie aktu legislacji administracyjnej, powinien podać do publicznej wiadomości: projekt tytułu planowanego aktu, krótki opis celu jego wydania wraz z podstawą prawną oraz nazwę organu odpowiedzialnego za przygotowanie aktu. Ponadto ten sam podmiot ma obowiązek przygotować memorandum wyjaśniające.

Memorandum ma zawierać ocenę skutków społeczno-gospodarczych planowanej regulacji oraz wyjaśnienie zasadności dokonanych wyborów łącznie z przedstawieniem możliwych alternatyw dla tych wyborów (art. II-3 ust. 1 lit. c modelu k.p.a. UE). Szczegółowość oceny skutków planowanej regulacji będzie zależna od rodzaju wprowadzanych przepisów. Im większe ma być oddziaływanie projektowanego aktu, tym bardziej wnikliwa powinna być ocena skutków. Ponadto w ocenie tej można zawrzeć analizę kosztów i korzyści. Istotne dla dokonania oceny planowej regulacji są wartości i zasady unijne – prawodawca, wprowadzając nową regulację, powinien uwzględnić m.in. prawa podstawowe, ochronę środowiska czy budżetu.

## Przeprowadzenie konsultacji społecznych

Konsultacje przeprowadza organ odpowiedzialny za wydanie, zmianę bądź uchylenie aktu. Konsultacje powinny się przeprowadzać w formie elektronicznej za pośrednictwem specjalnie do tego przeznaczonej strony internetowej<sup>27</sup>. Na tej stronie oprócz projektu aktu wraz z memorandum wyjaśniającym należy zamieścić zaproszenie dla obywateli do przedstawienia uwag w drodze elektronicznej, informacje na temat terminu zgłaszania uwag (nie może być krótszy niż 12 tygodni od dnia publikacji) i procedury wydania aktu oraz wszelkie materiały pomocnicze wykorzystane przy opracowywaniu aktu. Warte podkreślenia jest to, że organ może zidentyfikować osoby, których projekt może w jakikolwiek sposób dotyczyć, i bezpośrednio zaprosić je do zgłaszania uwag.

Wszelkie zgłoszone uwagi podlegają publikacji na stronie przeznaczonej do konsultacji w celu uniknięcia powielania wielokrotnie tych samych uwag do aktu. Osoby fizyczne zgłaszające uwagi będą mogły żądać ukrycia ich tożsamości jedynie w „należycie uzasadnionych przypadkach” (art. II-4 ust. 4 modelu k.p.a. UE).

---

<sup>27</sup> Powyższe rozwiązanie, czyli konsultowanie online, zasługuje na szczególną uwagę w kontekście zaistniałego stanu pandemii. Należy jednak mieć na uwadze problem tzw. wykluczenia cyfrowego, który może doprowadzić do ograniczenia kręgu osób mogących wziąć udział w konsultacjach przeprowadzonych w takiej formie. W tym zakresie warto byłoby rozważyć wprowadzenie rozwiązań hybrydowych.



## **Publikacja raportu wraz z uzasadnieniem**

Po przeprowadzeniu publicznych konsultacji organ odpowiedzialny za przygotowanie aktu opracowuje raport wraz z uzasadnieniem i innymi niezbędnymi materiałami pomocniczymi. Przygotowanie raportu zobowiązuje organ administracji do wnikliwej analizy zebranych komentarzy i przedstawienia sprawozdania z wyników tej czynności. Tym samym stanowi zapewnienie, że otrzymane uwagi zostały należycie uwzględnione, czyniąc zadość zasadzie przejrzystości działania organów. Raport pozwala także na wyjaśnienie, dlaczego określone uwagi nie zostały uwzględnione. W raporcie powinna się też znaleźć wzmianka na temat ewentualnych zmian wprowadzonych do wstępnego projektu aktu po konsultacjach instytucjonalnych, czyli z właściwymi organami.

Publikacja raportu wraz z uzasadnieniem jest ostatnim etapem poprzedzającym ustanowienie aktu.

## **Standardy unijne w polskim porządku prawnym**

Ustanowione w modelu k.p.a. UE zasady tworzenia przepisów podustawowych z pewnością porządkują proces prawodawczy, jednocześnie zapewniając w nim możliwie szeroki udział obywateli. Należy jednak odnieść powyższe standardy do polskiego systemu prawnego.

Najważniejszy zgodnie z modelem k.p.a. UE jest etap konsultacji. To dla zapewnienia jego efektywności został ustanowiony etap ogłaszania projektu aktu wraz z memorandum wyjaśniającym oraz etap publikacji raportu z przeprowadzonych konsultacji z uzasadnieniem. Konsultacje społeczne są kluczowym sposobem włączania obywateli w proces prawodawczy, a efektywnie przeprowadzone, pozwalają na poprawę jakości tworzonego prawa, wychwycenie błędów na wczesnym etapie i stworzenie bardziej wyważonych i społecznie akceptowalnych rozwiązań.

W polskim porządku prawnym nie ma wymogu prowadzenia konsultacji społecznych dla wszystkich projektów aktów podustawowych. W zakresie wydawania rozporządzeń podstawę prawną do prowadzenia konsultacji stanowi Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>28</sup>. Zgodnie z § 32 ust. 1 Regulaminu skierowanie do konsultacji publicznych projektu aktu normatywnego może nastąpić, jeżeli wystąpi o to Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy. Nie każdy projekt aktu podlega konsultacji, jednak do każdego projektu należy przedstawić ocenę skutków regulacji<sup>29</sup>, w której

---

<sup>28</sup> Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2016, poz. 1006), dalej: Regulamin.

<sup>29</sup> Zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu „przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego (...) organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych”.

wskazuje się przyczyny rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych<sup>30</sup>. Warto w tym zakresie zwrócić także uwagę na akt prawa wewnętrznego, jakim są wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego<sup>31</sup>, które również wprowadzają określone standardy do procesu wydawania aktów podstawowych przez organy rządowe.

Co do zasady konsultacjom podlegają te projekty, które organ wnioskujący przekaże do konsultacji społecznych ze względu na ich znaczenie, stopień złożoności, pilność lub przewidywane skutki społeczno-gospodarcze (§ 36 ust. 1 Regulaminu), oraz te, które obligatoryjnie podlegają konsultacjom na podstawie odrębnych przepisów. Co istotne, w Regulaminie został wyznaczony siedmiokrotnie krótszy termin na prowadzenie konsultacji niż w modelu k.p.a. UE. Konsultacje rządowych aktów normatywnych powinny być prowadzone nie krócej niż 14 dni od udostępnienia projektu. Możliwe jest skrócenie tego terminu, ale wymaga to „szczegółowego uzasadnienia” (§ 40 ust. 3 Regulaminu). Po przeprowadzonych konsultacjach organ wnioskujący sporządza raport obejmujący omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji.

Bardziej skomplikowana jest analiza procedury stanowienia aktów prawa miejscowego. Tryb wydawania tych aktów stanowi materię niezdeterminowaną przepisami Konstytucji RP i nieuregulowaną przepisami tylko jednej ustawy. Podstawy prawne do prowadzenia konsultacji można odnaleźć zarówno w ustawach ustrojowo-kompetencyjnych<sup>32</sup>, jak i w szczegółowych ustawach z zakresu prawa materialnego<sup>33</sup>.

W przypadku samorządowych aktów prawa miejscowego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, powiatu i województwa określają uchwały organów stanowiących tych jednostek. Zatem to od ustaleń poczynionych w konkretnych uchwałach będzie zależała procedura wydawania aktów prawa miejscowego. Przykładowo zgodnie z uchwałą Rady m.st. Warszawy konsultacje są prowadzone, gdy wymagają tego przepisy ustaw albo z inicjatywy Prezydenta m.st. Warszawy lub Rady m.st. Warszawy bądź na wniosek m.in. Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego czy rady dzielnicy<sup>34</sup>. Konsultacje takie są

---

<sup>30</sup> Do takich przyczyn może należeć m.in. „techniczny charakter aktu”. Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. 2021, poz. 740).

<sup>31</sup> Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, <http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf> (20.06.2021).

<sup>32</sup> Np. art. 5 ust. 2 u.s.g.: „jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatyw”.

<sup>33</sup> Np. art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2020, poz. 1057 ze zm.): „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi (...), roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3”.

<sup>34</sup> Zob. § 4 uchwały nr LXI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego 2013, poz. 8442).

prowadzone za pośrednictwem specjalnie do tego przeznaczonych stron internetowych, tzw. platform konsultacji społecznych<sup>35</sup>.

## Podsumowanie

Proces legislacyjny stanowienia aktów podustawowych nie został uregulowany jednolicie, a przyjęte w polskim prawie rozwiązania różnią się od zawartych w modelu k.p.a. UE. Przeprowadzanie konsultacji społecznych podczas każdego procesu legislacyjnego w sposób modelowo wskazany z pewnością miałyby pozytywne skutki m.in. w postaci stanowienia aktów zrozumiałych i aprobowanych przez adresatów, a także uwzględniających w możliwie dużym stopniu ich potrzeby i oczekiwania. Jednak wprowadzenie obligatoryjnych konsultacji społecznych dla wszystkich aktów podustawowych, które miałyby trwać minimum 12 tygodni od dnia publikacji projektu danego aktu, może być niemożliwe.

Dotyczy to w szczególności projektów niektórych rozporządzeń. Ściśle wykonawczy charakter tych aktów w niektórych przypadkach może uniemożliwiać konsultowanie ich treści. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie uznawał za konstytucyjnie niedopuszczalne sformułowanie upoważnienia ustawowego do stanowienia rozporządzeń w sposób pozwalający na samodzielne regulowanie przez administrację zagadnień, co do których w tekście ustawy nie wyrażono żadnych bezpośrednich wytycznych<sup>36</sup>. Część rozporządzeń reguluje treści ściśle sprecyzowane wytycznymi ustawowymi, a z drugiej strony ze swej istoty niewymagające konsultacji innych niż fachowe z tej racji, że np. wyrażają dane techniczne zdeterminowane wiedzą specjalistyczną<sup>37</sup>. Przeszkodą praktyczną dla spełnienia wymogu każdorazowych konsultacji społecznych jest także liczba wydawanych rozporządzeń. Statystyki wskazują, że w 1990 r. w Dzienniku Ustaw RP opublikowano 388 rozporządzeń, a w 2020 r. liczba ta wzrosła do 1627<sup>38</sup>. Obligatoryjne konsultacje w każdym przypadku zgodnie z zasadami zawartymi w modelu k.p.a. UE mogłyby być zatem utrudnione.

W odniesieniu do projektów aktów prawa miejscowego sytuacja kształtuje się jednak odmiennie. Akty prawa miejscowego z założenia powinny zawierać regulacje dostosowane do warunków lokalnych. Nie mają one charakteru *stricte* wykonawczego w takim rozumieniu jak rozporządzenia, a wytyczne dotyczące ich treści są formułowane w sposób umożliwiający organom terenowym twórcze implementowanie zapisów ustawy do lokalnych potrzeb i oczekiwań. Przemawia to

---

<sup>35</sup> Np. dla m.st. Warszawy taka platforma znajduje się pod adresem: <http://konsultacje.um.warszawa.pl> (20.06.2021).

<sup>36</sup> Np. wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU-A 2009, nr 3, poz. 28.

<sup>37</sup> Zob. przywołany wcześniej przykład projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017.

<sup>38</sup> <http://dziennikustaw.gov.pl> (20.06.2021).

za potrzebą konsultowania tych aktów z mieszkańcami. Wyjątkowo przeprowadzenie konsultacji projektów aktów prawa miejscowego będzie niemożliwe. Dotyczy to aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym. Akty te wydawane są w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego bądź w celu zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W takich sytuacjach wymagana jest natychmiastowa aktywność prawodawcy, co uniemożliwia spełnienie wymogu przeprowadzenia konsultacji społecznych (względnie można byłoby rozważyć przeprowadzenie w tym zakresie następczych konsultacji, już po wejściu w życie aktu porządkowego, które mogłyby wpłynąć na jego treść w postaci późniejszej nowelizacji).

Zasadność oraz sposób wdrożenia standardów zaproponowanych w modelu k.p.a. UE w przypadku każdego z państw członkowskich wymaga uwzględnienia występujących w nim uwarunkowań oraz potrzeb<sup>39</sup>. W Polsce standardy w zakresie stanowienia aktów legislacji administracyjnej powinny być wdrożone, zwłaszcza w odniesieniu do prawa miejscowego, jednak z uwzględnieniem sytuacji wyjątkowych, stanowiących odstępstwo od przyjętego modelu. Konsultacje społeczne niewątpliwie stanowią gwarancję czynnego udziału obywateli w procesie prawodawczym, budując zaufanie społeczne do organów państwa, jednak zapewnienie tego udziału w jednakowym stopniu nie zawsze jest możliwe.

## Bibliografia

- Beechinor J., *Negotiated Rulemaking. A Study of State Agency Use and Public Administrator's Opinions*, San Marcos 1998.
- Gendźwiłł A., Żerkowska-Balas M., *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa 2018.
- Jędrzejczak M., *Proces stanowienia aktów legislacji administracyjnej – perspektywa polska i unijna* [w:] *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, red. J. Supernat, B. Kowalczyk, Warszawa 2017.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kosikowski C., *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Makowski G., *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Warszawa 2013.

---

<sup>39</sup> Należy nadmienić, że aktualnie wstrzymano się od próby ujednoczenia procedur legislacyjnych aktów wydawanych przez organy administracji publicznej wszystkich państw członkowskich. Podniesiono poważne wątpliwości co do istnienia podstawy prawnej dla kodyfikacji postępowania administracyjnego UE. Nie ma przepisów traktatowych, które mogłyby stanowić podstawę prawną dla przyjęcia takiego aktu. Oznacza to, że uchwalenie ogólnego rozporządzenia w sprawie unijnej procedury administracyjnej wymagałoby zmiany traktatów UE, co wstrzymało prace nad tym aktem.

Ostaszewski K., *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013.

Patyra S., *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.

ReNEUAL. *Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller, Warszawa 2015.

Zychowicz Z., *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin 2014.

## Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono jedną z form partycypacji obywatelskiej w stanowieniu aktów podstawowych, jaką są konsultacje społeczne. Zagadnieniu temu poświęcono szczególnie dużo uwagi w prawie Unii Europejskiej, ustanawiając określone standardy prowadzenia konsultacji społecznych. Standardy te zostały odniesione do polskiego porządku prawnego. Wnioski wskazują, że nie wszystkie z nich można w pełni zrealizować.

*Słowa kluczowe:* partycypacja obywatelska, konsultacje społeczne, akty legislacji administracyjnej, proces stanowienia prawa, standardy unijne

## **COOPERATION WITH CITIZENS IN ISSUING ACTS OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION – POLISH AND EU PERSPECTIVE**

### Summary

The study presents one of the forms of civic participation in issuing acts of administrative legislation, which is public consultation. This issue has received a lot of attention in the European Union law, by setting specific standards for conducting public consultations. These standards have been referred to the Polish legal system. The conclusions indicate that not all of them can be fully realized.

*Keywords:* civic participation, public consultation, acts of administrative legislation, law-making process, EU standards