



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej

Opracowania
tematyczne

OT-666

WARSZAWA 2019

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2019

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska

tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,

e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz

tel. 22 694 93 21,

e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Edycji i Poligrafii

Kancelaria Senatu

luty 2019

Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej

1. Wstęp

Cechą systemów demokratycznych jest możliwość uczestniczenia obywateli w procesie stanowienia prawa oraz współpodejmowania innych istotnych decyzji publicznych. Należy podkreślić, iż sama możliwość nie przesądza o skuteczności takiego uczestnictwa, jednak we współczesnych demokracjach parlamentarnych jest jednym z praw obywatelskich¹. W Polsce istnieje szereg narzędzi instytucjonalnych służących współdziałaniu obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących sfery życia publicznego. Większość z nich ma charakter deliberatywny. Służą one komentowaniu projektów prawa lub decyzji administracyjnych, negocjowaniu zapisów i rozwiązań, ale także legitymizacji przyjmowanych przepisów. Wymienionym celom służą między innymi konsultacje społeczne, petycje, wysłuchanie publiczne, dialog społeczny² czy wreszcie obywatelska inicjatywa ustawodawcza i referendum, ale także, według niektórych autorów, nawet działalność lobbingsowa³. Istnieją również niezinstytucjonalizowane (nieustrukturalizowane i spontaniczne)

-
- 1 Prawa obywatelskie rozumiane są tu jako prawa każdego obywatela danego państwa, których celem jest ochrona jego interesów, są prawami o charakterze publicznym i określają relację między państwem, a obywatelem. Nie chodzi tu o prawa obywatelskie w rozumieniu praw *expressis verbis* zapisanych w ustawie Zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej, ale o szeroko rozumiane i powszechnie akceptowane standardy relacji państwo – obywatel funkcjonujące w państwach demokratycznych, chociaż część autorów wywodzi prawo do konsultacji społecznych wprost z przepisów Konstytucji (Marchaj 2016).
 - 2 „Dialog społeczny (DS) nie ma przyjętej krajowej definicji. DS jest pojęciem obejmującym całokształt wzajemnych relacji pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Obejmuje także ich stosunki (dwustronne lub trójstronne) z organami państwowymi, jak rząd i jego agendy, samorząd lokalny i inne instytucje państwowe.” źródło: <http://www.dialog.gov.pl/czym-jest-dialog-spoleczny/podstawowe-pojecia/>
 - 3 G. Makowski: Prawo a partycypacja publiczna, Bilans monitoringu 2012, Instytut Spraw Publicznych

sposoby partycypacji. W szerokim sensie także legalne zgromadzenia społeczne są demokratyczną formą partycypacji obywatelskiej⁴. Współuczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji o charakterze publicznym może zatem przejawiać różne stopnie instytucjonalizacji, może również odbywać się na różnych poziomach – od lokalnego (gmina, powiat) do centralnego (kraj). Poszczególne formy partycypacji różnią się także efektywnością oddziaływania, a każda z dróg obywatelskiego „współrządzenia” ma swoje wady i zalety.

W poniższym opracowaniu omówiona zostanie jedna, jak się wydaje najbardziej efektywna i potencjalnie najskuteczniejsza, forma partycypacji publicznej – konsultacje społeczne. Podstawową cechą konsultacji społecznych jest to, że angażują grupy obywateli rzeczywiście zainteresowanych daną tematyką, co usprawnia cały proces, są również stosunkowo nieskomplikowane formalnie i mają egalitarny charakter (w przeciwieństwie np. do lobbingu lub dialogu społecznego, w którym uczestniczą określone z góry aktorzy). Ponieważ są łatwo dostępne i stosunkowo często wykorzystywane przez władzę publiczną, mogą dawać obywatelom w nich uczestniczącym rzeczywiste poczucie współdecydowania, także w procesie tworzenia prawa.

2. Na czym polega partycypacja publiczna?

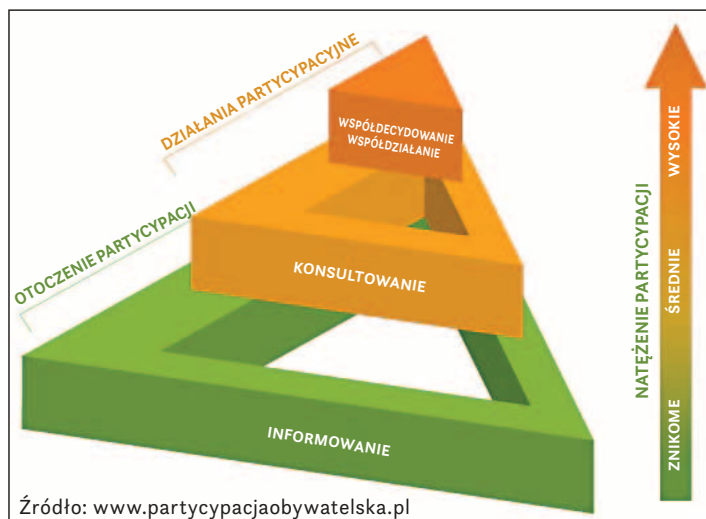
Zanim omówiony zostanie termin konsultacje społeczne warto pokrótce rozważyć czym jest partycypacja publiczna. Najszersza definicja partycypacji publicznej mówi, iż są to: „wszystkie polityczne i społeczne praktyki, za pomocą których obywatele wpływają na sprawy publiczne”⁵. Innymi słowy, są to działania mające na celu angażowanie się obywateli i organizacji obywatelskich w życie publiczne, w procesy kształtowania polityk publicznych, ale także w procesy podejmowania decyzji dotyczących dzielnic, gminy, miasta czy nawet całego kraju. Partycypacja publiczna, często nazywana też obywatelską, jest współuczestnictwem obywateli w rozwiązywaniu problemów i kwestii publicznych. Ma służyć temu, aby sprawy społecznie istotne były prowadzone w sposób jawny, w ramach przyjętych norm życia społecznego i norm prawnych.

4 T. Schimanek Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej, Raport Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015

5 Definicja przywołana za Chrzanowskim (2013): Marc Parés, Hug March, Short Guides for Citizen Participation 3. Guide to Evaluating Participatory Processes, government of Catalonia, department of governance and institutional relations innovation and democratic Quality programme, Barcelona, 2013.

Partycypacja publiczna to po prostu „sposób na aktywne branie udziału w wydarzeniach, które nas dotyczą.”⁶ Ta możliwość zabierania głosu i uczestniczenia w działaniach i decyzjach władzy jest ważna nie tylko ze względu na potencjalnie lepsze dostosowanie prawa do potrzeb społecznych, ale również z punktu widzenia państwa demokratycznego, między innymi dlatego, że zwiększa ogólną skłonność społeczeństwa do interesowania się sprawami publicznymi. Potwierdzenia tej tezy można chociażby szukać w systematycznym wzroście popularności budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Wzrost zainteresowania tą formą planowania wydatków publicznych odnotowano zarówno po stronie władz samorządowych, jak i po stronie społecznej. Początkowo władze samorządowe nie zawsze były przychylnie tej koncepcji⁷, a mieszkańcy nie wiedzieli jak z tego mechanizmu korzystać, jednak w dość krótkim czasie zwiększyła się liczba projektów składanych w ramach procedury budżetu partycypacyjnego i obecnie jest on realizowany w wielu polskich gminach i miastach z korzyścią dla społeczności lokalnych⁸. Ludzie, widząc realne efekty w swoim otoczeniu wynikające z realizacji projektów w ramach budżetów partycypacyjnych, coraz bardziej zaczęli się interesować i wykorzystywać ten mechanizm dla zmian, które z ich punktu widzenia są najbardziej odpowiednie. Instytucja budżetu partycypacyjnego/obywatelskiego jest również elementem partycypacji publicznej w obszarze finansów publicznych.

Partycypacja, z definicji, może przybierać różne formy, które w założeniu uwzględniają różny stopień zaangażowania obywateli w podejmowane decyzje. Jednym z modeli partycypacji publicznej jest tak zwana drabina partycypacji.



Rys.1. Drabina Partycypacji

6 <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/>

7 Pierwszy budżet partycypacyjny w Polsce wprowadzono w 2011 roku w Sopocie, dziś stosuje się to rozwiązanie w wielu jednostkach samorządu terytorialnego (Kłębowski 2013)

8 W. Kłębowski, Budżet Partycypacyjny, krótka instrukcja obsługi, Warszawa, 2013

Informowanie – to działania władz ograniczające się do poinformowania obywateli o decyzjach ich dotyczących. Na tym etapie obywatele nie mają wpływu na kształt podejmowanych przez władzę działań, sprowadza się ich jedynie do roli biernych odbiorców komunikatów i informacji.

Konsultowanie – jest kolejnym „stopniem”, który uwzględnia udział obywateli w prowadzonych działaniach. Obywatele zostają poinformowani przez władzę o jej planach, możliwościach, potencjalnych działaniach i mają możliwość wypowiedzenia się na ich temat. W trakcie konsultacji społecznych zawsze pyta się obywateli o zdanie i opinie w konkretnej sprawie. Podmioty i osoby zainteresowane daną kwestią mogą wyrażać swoje opinie i postulować preferowane rozwiązania, jednak nie ma gwarancji, że zostaną one wzięte pod uwagę. Obecnie, między innymi ze względu na regulacje prawne, jest to jedna z najpopularniejszych form partycypacji obywatelskiej w Polsce.

Współdecydowanie jest najwyższym stopniem partycypacji obywatelskiej ze względu na pełne partnerstwo pomiędzy władzą a obywatelami, polegające na przekazaniu obywatelom części kompetencji (ale i tym samym odpowiedzialności) w zakresie podejmowanych działań i decyzji. W ten sposób obywatele mają realny wpływ na planowane, dotyczące ich (bezpośrednio lub pośrednio) działania.

Pojawiają się głosy, które wskazują, iż partycypacja społeczna powinna jednak mieć swoje instytucjonalne granice i ostateczne decyzje muszą podejmować aktorzy, którzy mogą realnie odpowiadać za ich konsekwencje, czyli administracja publiczna – rząd, samorząd, instytucje i organizacje. Nie można mówić w tym kontekście o formalnej odpowiedzialności zbiorowej strony społecznej. Zdecydowana większość autorów i analityków życia społecznego wskazuje jednak na istotne zalety włączania obywateli do współrządzenia i współdecydowania. Podkreślając jednocześnie, iż odpowiednio zaprojektowane i zaimplementowane rozwiązania instytucjonalne w zakresie partycypacji społecznej powinny wspierać i zabezpieczać ten proces, określając jasne zasady i granice.

3. Czym są konsultacje społeczne?

Konsultacja (od łacińskiego słowa *consultatio* czyli „radzenie się”) zgodnie z definicją słownikową⁹ oznacza udzielenie rady, zasięgnięcie

9 Słownik wyrazów obcych, (red.) M. Bański, Warszawa 2004

opinii u specjalisty lub rzeczoznawcy, naradę specjalistów w jakiejś sprawie. Choć definicja ta odnosi się do eksperckiego charakteru konsultacji to ważne jest, iż chodzi o wyrażenie opinii. W przypadku konsultacji społecznych mamy do czynienia z funkcjonalnym rozumieniem tego terminu, odwołującym się właśnie, w pierwszej kolejności, do funkcji opiniodawczej, nie eksperckiej. W tym znaczeniu konsultacje społeczne oznaczają zasięganie opinii u osób trzecich, niebędących ekspertami w danej dziedzinie jednakże mających określony pogląd na przedmiot konsultacji, ze względu na bezpośrednie zaangażowanie w sprawę.

Konsultacje społeczne (inaczej nazywane też konsultacjami publicznymi) nie mają swojej ostrej naukowej definicji, jednak na podstawie opracowań i dokumentów prawnych, a także praktyki można scharakteryzować ten mechanizm partycypacji publicznej jako intencjonalny etap procesu podejmowania decyzji publicznych przy udziale osób, grup osób czy środowisk zainteresowanych przedmiotem decyzji. Warto zaznaczyć, że zainteresowanie to może wynikać z różnych przyczyn, co trudno jest zweryfikować w trakcie konsultacji. Z założenia powinni być to reprezentanci społeczeństwa lub społeczności lokalnej występujący w imieniu dobrze pojętego interesu społecznego. Jednak, sytuacja jest o tyle skomplikowana, że np. „lobbing czy rzecznictwo również są formami partycypacji. Co więcej, elementem czy też sposobem wykonywania lobbingu i rzecznictwa mogą być również konsultacje”¹⁰. A zatem w trakcie konsultacji społecznych może być reprezentowany nie tylko interes społeczny ale również np.: interes ekonomiczny jakiejś grupy lub środowiska. Ponadto należy pamiętać, iż „konsultowanie” jako część procesu decyzyjnego, prowadzonego przez administrację publiczną, nie jest tym samym co istniejące na gruncie prawa materialnego i administracyjnego procesowe pojęcia „uzgadniania” lub „współdziałania”¹¹. Oba te terminy są wyraźnie określone w przepisach prawa co do czasu, konieczności i konsekwencji ich przeprowadzenia (występują wówczas takie sformułowania jak „za zgodą”, „w uzgodnieniu”, „po porozumieniu”). Przepisy prawa nie regulują natomiast, w którym momencie konsultacje społeczne powinny być przeprowadzone, jak również nie przesądzają o wyniku konsultacji (czy jest on wiążący czy nie), co daje dużą swobodę w tym zakresie organizatorom konsultacji społecznych.

10 G. Makowski: Prawo a partycypacja publiczna, Bilans monitoringu 2012, Instytut Spraw Publicznych.

11 R. Marchaj: Samorządowe konsultacje społeczne, Warszawa 2016

Mogą być one prowadzone na różnym szczeblu władzy – od lokalnego po centralny – lub mogą również być prowadzone przez innych, niż administracja publiczna, aktorów życia publicznego np. przedsiębiorstwa, w kwestiach, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na obywateli. Konsultacje to proces, w którym decydenci prezentują obywatelom plany dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), planowanych inwestycji lub innych przedsięwzięć czy działań¹², informując w ten sposób stronę społeczną i wyrażając chęć uzyskania informacji zwrotnej lub debaty na dany temat. Zazwyczaj dotyczy to przedsięwzięć, które będą rzucały na codzienne życie lokalnej społeczności, lub poprzez zmianę stanu prawnego na życie obywateli całego kraju. Wpływ ten może mieć wymiar negatywny – w przypadku lokalnych inwestycji np.: utrudnienia związane z budową, ale również może być on pozytywny – nowe miejsca pracy. Biorący udział w konsultacjach powinni rozważyć wszystkie za i przeciw. Mówiąc o konsultowanych działaniach należy mieć na myśli wszystko to, co dzieje się w przestrzeni publicznej w związku z danym działaniem, gdyż skutki niekoniecznie są wprost odczuwalne i natychmiastowe.

Konsultacje mogą dotyczyć różnych decyzji administracyjnych czy inwestycyjnych i mogą być prowadzone przez, lub przy udziale, innych podmiotów niż wyłącznie administracja publiczna i jak już zostało powiedziane nie są mocno sformalizowane. W przypadku kiedy dotyczą one procesu legislacyjnego, są jednak poddane określonym procedurom prawnym. Ma to wpływ na transparentność prowadzenia samych konsultacji oraz całego procesu legislacyjnego. Ramowe rekomendacje w zakresie standardów i norm jakie powinny być spełnione podczas konsultacji społecznych są opisane również w regulacjach unijnych. Już niemal dziesięć lat temu Komisja Europejska opracowała zestaw minimalnych standardów konsultacji¹³. Są nimi:

- zapewnienie, aby każdy uczestnik konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji,
- objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych,

12 Przykładowo Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad może prowadzić konsultacje w zakresie inwestycji drogowych.

13 European Commission (2005), Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704 final, Brussels [tłumaczenie za: Wytoczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR). Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006 – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 roku, s. 22].

- prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów konsultacji i oczekiwań ich uczestników,
- pozostawienie wystarczającego czasu na to, aby umożliwić uczestnictwo w konsultacjach,
- potwierdzanie otrzymania odpowiedzi,
- publikacja raportu opisującego wyniki konsultacji i sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

W Polsce również podjęto prace nad przyjęciem ogólnych standardów określających zasady konsultacji społecznych. Przygotowano szereg rządowych dokumentów w tej sprawie, jak program „Lepsze regulacje 2015” przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 roku. Część rozwiązań jest zapisana w różnych aktach prawnych, część jest skodyfikowana w postaci dobrych praktyk czy rekomendacji. Bezsprzecznie jednak konsultacje społeczne są narzędziem wykorzystywanym w Polsce zarówno z inicjatywy organów rządowych i samorządowych, jak również z inicjatywy partnerów społecznych.

4. Podstawy prawne konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne, pomimo, iż nie są precyzyjnie uregulowane w przepisach, mają swoje podstawy prawne. Nie ma jednego aktu normatywnego opisującego tę formę partycypacji publicznej, jednak biorąc pod uwagę różnorodność możliwych form prowadzenia konsultacji trudno byłoby taki akt przygotować i mogłoby to być ze szkodą dla samego mechanizmu konsultacji społecznych.

Prawo do konsultacji społecznych jest wywiedzione wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 4, który stanowi, że władza zwierzchnia należy do Narodu i to on ją wykonuje, bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź bezpośrednio, oraz z art. 54, 61 i 74, wyznaczających standardy dostępu do informacji o działaniu organów władzy publicznej. Ponadto istnieją również uregulowania ustawowe wskazujące co można konsultować, z kim można konsultować, oraz czy konsultacje w poszczególnych przypadkach są obligatoryjne dla władz publicznych, czy dobrowolne. Istnieje kilka przypadków w polskim prawie określających kiedy konsultacje społeczne muszą zostać przeprowadzone.

Konsultacje na poziomie rządowym mogą się odbywać na podstawie:

- ustawy o działach administracji rządowej z 4 września 1997 roku (t.j. Dz.U. 2018 poz. 762 z późn.zm.)

- ustawy o Radzie Ministrów z 8 sierpnia 1996 roku (t.j. Dz.U. 2012 poz. 392 z późn.zm.),
- ustawy o związkach zawodowych z 23 maja 1991 roku (t.j. Dz.U. 2015 poz. 1881 z późn.zm.),
- ustawy o organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 roku (t.j. Dz.U. 2015 poz. 2029 z późn.zm.),
- ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 roku (t.j. Dz.U. 2018 poz. 450 z późn.zm.).

W Regulaminie pracy Rady Ministrów¹⁴, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2014 roku pojawił się cały dział 3 „Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie projektu dokumentu rządowego” (§31- §52). Jest to podstawa przeprowadzania konsultacji społecznych rządowych projektów ustaw.

W przypadku konsultacji społecznych na poziomie samorządowym podstawę prawną stanowią:

- ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (t.j. Dz.U. 2018 poz. 994),
- ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (t.j. Dz.U. 2018 poz. 995 z późn.zm.),
- ustawa o samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 roku (t.j. Dz.U. 2018 poz. 913).

Na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na jednostki samorządu terytorialnego nałożony jest obowiązek konsultowania z organizacjami pozarządowymi lub z radami pożytku publicznego (tam gdzie powstały) projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej istniejących lokalnie organizacji (art. 5 ust. 5). Ustawa ta wymaga również stworzenia procedur i trybu prowadzenia konsultacji z obywatelami. W przypadku braku takich konsultacji, organizacje mogą się wręcz domagać i egzekwować uchwalenie tych zasad. Szczegółowe zasady przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określają uchwały rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast, powiatów, województw). Zasady konsultowania projektów aktów prawa lokalnego z organizacjami pozarządowymi muszą być obligatoryjnie zawarte w stosownej uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 5). Ponadto zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie administracja publiczna prowadzi działalność publiczną w zakresie działań pożytku publicznego we współpracy

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

z organizacjami pozarządowymi oraz innymi partnerami (określonymi w ustawie w art. 3 ust. 3) i polega ona między innymi na konsultowaniu projektów aktów normatywnych (zarówno na szczeblu rządowym jak i samorządowym).

Konsultacje społeczne można prowadzić również na etapie prac w Parlamencie. Zarówno Sejm jak i Senat przewidują w swoich regulaminach taką możliwość. Regulamin Sejmu w art. 34 mówiącym o projektach ustaw i uchwał w ust. 3 wskazuje:

„Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.”

W Regulaminie Senatu RP o konsultacjach społecznych mówi art. 79a w następującym brzmieniu:

„1. 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.

2. Projekt ustawy poddaje się konsultacjom społecznym z wykorzystaniem senackiej strony internetowej.

3. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej wyznacza termin przedstawienia opinii, o których mowa w ust. 1, oraz uwag w ramach konsultacji społecznych, umożliwiając ich uwzględnienie w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy.”

Pomimo, że w konsultacjach, co do zasady, mogą brać udział zarówno indywidualni obywatele jak i organizacje, to siła przebicia tych drugich jest jednak większa. Widać to choćby na przykładzie przepisów ustawowych. Ustawa o działalności pożytku publicznego gwarantuje bowiem prowadzenie konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi według ich zakresu działań statutowych (wyspecjalizowanych w danym obszarze tematycznym, w ramach którego prowadzone są konsultacje). Indywidualni obywatele częściej są aktorami konsultacji na niższym szczeblu samorządowym.

5. Standardy prowadzenia konsultacji

Efektywne konsultacje społeczne prowadzone przez administrację publiczną powinny spełniać co najmniej dwa rodzaje standardów. Po pierwsze powinny wypełniać standardy prawne, czyli normy zawarte w przepisach prawa regulujących zasady i tryb konsultacji społecznych (jeśli takie regulacje w danym przypadku mają zastosowanie). Najczęściej chodzi o kategorię uczestników konsultacji, na przykład organizacje pozarządowe i instytucje mające prawnie określone możliwości udziału w konsultacjach społecznych w danej kategorii spraw. Standardy prawne określają również rodzaj dokumentów podlegających konsultacjom, minimalny czas na ich przeprowadzenie, obowiązki organu konsultującego względem uprawnionych środowisk w trakcie procesu konsultacji, a także po jego zakończeniu (informowanie o wynikach konsultacji i dalszych losach konsultowanego dokumentu). Ponadto, biorąc pod uwagę, iż regulacje normatywne w tym zakresie nie są kompleksowe, powinny być spełniane także wysokie standardy pozaprawne. Pozaprawne, czyli te, które odnoszą się do: społecznie akceptowanych reguł dobrego organizowania wszelkiej działalności społecznej (dobre praktyki), jakości i efektywności działania jednostek sektora publicznego (ukierunkowanie na „klienta”), etycznych zasad życia publicznego (uczciwość, dotrzymywanie publicznych obietnic) oraz elementarnych zasad etykiety w stosunkach międzyludzkich, którymi powinny się kierować wszystkie strony dyskursu (np. umiejętność prowadzenia sporu, szanowanie odmiennych opinii).

O ile co do norm prawnych jest jasność, to normy pozaprawne prowadzenia konsultacji społecznych zazwyczaj nie są spisane i często mają charakter nieformalny. Mogą być elementem porozumienia władz i środowisk społecznych, mogą też wynikać z jednostronnej deklaracji władz. Zależy to od praktyki i zasad ogólnych życia publicznego w danym kraju czy regionie, od roli i charakteru prawa w systemie politycznym, potrzeb społecznych, jakości sprawowania władzy publicznej. Jednak przestrzeganie ich jest bardzo ważne, jako że z założenia konsultacje społeczne mają po pierwsze charakter deliberatywny, a po drugie – ze względu na swój cel – *a priori* powinny odnosić się do zasad współżycia społecznego.

Ważne jest również, aby konsultacje społeczne były proaktywne (wyprzedzające), nie reaktywne (*post factum*). Oznacza to, że ich inicjowanie powinno być integralnym elementem działań nowoczesnej administracji, a nie „ostatnią deską ratunku”, kiedy partnerzy społeczni wyrażają swoje niezadowolenie z decyzji i poczynań strony decydującej. Dodatkowo warto pamiętać, że w przypadku dobrze zaplanowanych

i umiejscowionych w czasie konsultacji, ich zakres i program, jak również ich społeczny zasięg mogą także podlegać konsultacjom i negocjacjom. Wyliminuje to sytuacje, w których np: pojawiają się zarzuty, że konsultacjom poddano kwestie nieistotne, że czas i sposób przeprowadzenia były dla chcących wziąć w nich udział zainteresowanych nieodpowiedni, że nie zaproszono do debaty istotnych partnerów.

a. Co trzeba konsultować?

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wyznacza obowiązki konsultowania z organizacjami pozarządowymi lub z radami pożytku publicznego (jeśli powstały w danym samorządzie) propozycji i rozwiązań prawnych dotyczących dziedzin działalności pożytku publicznego wymienianych w ustawie (art. 5 ust. 5). Obowiązek ten w sposób szczególny nałożony jest na samorzady i dotyczy w głównej mierze aktów prawa miejscowego. W ustawie zapisano obowiązkowe zasięganie opinii lokalnej rady pożytku publicznego w zakresie projektów strategii, projektów uchwał i projektów aktów prawa miejscowego, w tym programów współpracy, jeśli wkraczają one przedmiotowo w zakres jednego z obszarów pożytku publicznego. Ponieważ działalność pożytku publicznego, którą prowadzą organizacje, wykonując zadania publiczne wymienione w art. 4 (33 różne sfery życia społecznego i publicznego) jest różnorodna i może być szeroko definiowana, może się okazać, że konsultowania wymaga znaczna część projektów. Organizacje – w przypadku braku takich konsultacji – mogą się wręcz domagać i egzekwować uchwalenie przez radę gminy zasad konsultacji, a ostateczności odwołać się do sądu administracyjnego, jeśli ten obowiązek nie zostanie spełniony.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje obowiązek konsultowania z mieszkańcami danej gminy lub powiatu zagadnień takich jak – zmiana granic danej jednostki samorządu terytorialnego, nadanie praw miejskich oraz ustalanie nowych jednostek pomocniczych. Pośrednio jest to również konsultacja na poziomie centralnym. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym o zmianie granic gmin i powiatów decyduje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, jednak wymaga to zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin (art. 4a ust.1), a te muszą najpierw skonsultować taką kwestię z mieszkańcami. W świetle przepisów przywołanej ustawy również budżet obywatelski jest postrzegany jako sposób konsultowania społecznego decyzji w zakresie wydatkowania środków publicznych (art. 5 ust. 3). Przepisy ustawy mówią także

o sposobie prowadzenia konsultacji społecznych przez samorząd gminy z mieszkańcami.

Jeśli chodzi o szczebel rządowy, to zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów Prezes Rady Ministrów może, jeśli uzna to za zasadne, konsultować projekty ustaw lub założeń do ustawy dotyczące różnych dziedzin. Regulamin ten określa, że postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje między innymi: uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie (§ 21 pkt 2) oraz szczegółowo określa kto jest uprawniony do prowadzenia konsultacji publicznych, uzgodnień lub opiniowania dokumentów rządowych (§ 20 ust. 1).

b. Z kim konsultować?

Zasięg konsultacji społecznych, w sensie aktorów biorących w nich udział, zależy w dużej mierze od: szczebla, na którym się odbywają, tematu, który jest ich przedmiotem oraz organizatora konsultacji. W przypadku konsultacji organizowanych przez samorząd lub zewnętrznego inwestora, który lokalnie prowadzi znaczący projekt (np. budowa autostrady, oczyszczalni ścieków) zazwyczaj mamy do czynienia z konsultacjami o charakterze lokalnym. Wówczas podstawowymi partnerami są: mieszkańcy lub ich przedstawiciele (np. rady mieszkańców, nieformalne grupy mieszkańców), którzy bezpośrednio (np. ze względu na miejsce zamieszkania) są zainteresowani konsultowanymi planami/decyzjami; mogą być to również lokalni przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe, jeśli temat konsultacji ich dotyczy. W przypadku kiedy konsultacje prowadzone są na szczeblu centralnym, zazwyczaj biorą w nich udział organizacje pozarządowe, przedstawiciele różnych środowisk, grup lub samorządów zawodowych, przedstawiciele innych instytucji, w tym także samorządu terytorialnego, jeśli temat konsultowanych rozwiązań tychże dotyczy. Niezależnie od szczebla i tematyki konsultacji warto zaprosić do udziału w nich również ekspertów z danej dziedziny (choć nie jest to konieczne), gdyż ich głos może mieć istotne znaczenie merytoryczne. Konsultacje mają zasadniczo otwarty charakter, mogą więc w nich brać udział pojedynczy obywatele jak i aktorzy instytucjonalni oraz reprezentujący daną zbiorowość/społeczność lub konkretne idee i światopogląd. Warto pamiętać, iż podział na strony dyskursu w trakcie konsultacji społecznych nie musi wcale przebiegać na linii decydenci – społeczeństwo. Proponowanych rozwiązań może być wiele i mogą być one wnoszone przez różne strony, nie zawsze jest tak, iż organizujący proponuje jakieś rozwiązanie a uczestnicy wyrażają opinię na jego temat.

c. Jak prowadzić konsultacje społeczne?

Dość ogólne unormowanie instytucji „konsultacji” w prawie pozwala na stosunkowo elastyczne wykorzystanie różnych metod, takich jak: spotkania publiczne, zgłaszanie uwag na piśmie, wysłuchanie publiczne, powołanie lokalnych ciał konsultacyjnych czy nawet badania sondażowe. Przepisy pozwalają na przeprowadzenie konsultacji z pojedynczymi obywatelami, jak i ze zorganizowanymi partnerami społecznymi (organizacjami pozarządowymi, w tym fundacjami i stowarzyszeniami, zrzeszeniami). Są też pewne wyjątki, gdy strony konsultacji są szczegółowo doprecyzowane np.: konsultacje prowadzone na podstawie ustawy o związkach zawodowych, w których aktorami są rządzący i organizacje związkowe.

Aby konsultacje były efektywne muszą być przestrzegane pewne wytyczne wspólne dla większości mechanizmów partycypacji społecznej. Ogólne reguły można jednak dopasować do lokalnych warunków i potrzeby danych konsultacji. Można je ująć na przykład w formie aktu prawa lokalnego (uchwała rady gminy) lub regulaminu (instytucji, urzędu, wydziału itd.), które będą określały sposób i zakres prowadzenia konsultacji.

Katalog wytycznych jak powinny wyglądać dobre i skuteczne konsultacje społeczne jest długi, ale też każda sytuacja konsultacji ma swój kontekst, dynamikę i uwarunkowania, więc czasem może być potrzebne ustalenie zasad ad hoc, np. w sytuacji silnego konfliktu społeczności lokalnej z władzą powołanie trzeciej obiektywnej strony do pomocy w konsultacjach.

Najważniejszymi elementami konsultacji społecznych są:

- odpowiednio wczesny czas przeprowadzenia, kiedy jeszcze nie ma wiążących, przesądzonych rozstrzygnięć;
- skuteczne rozpropagowanie informacji na temat projektu i samego procesu konsultacji, wykorzystanie wielu kanałów informacji, w tym bezpośrednio informowanie zainteresowanych;
- czas do namysłu dla strony społecznej, odpowiednio wczesne, rzetelne przedstawienie przedmiotu konsultacji;
- podejście nastawione na wysłuchanie strony społecznej, nieodmawianie nikomu złożenia własnego wniosku ani opinii;
- obiektywne, rzetelne i bezstronne rozpatrzenie zgłoszonych wniosków i uwag;
- wieloetapowość konsultacji – na każdym etapie realizacji projektu: rozpoznanie, opracowanie, akceptacja, ewaluacja;
- jawność decyzji – strona społeczna powinna zostać poinformowana o decyzji podjętej po konsultacjach;

- integracja procesu planistycznego i projektowego – wyniki konsultacji prowadzonej na etapie planowania wpływają na dalsze etapy realizacji projektu, decyzji, regulacji;
- profesjonalne podejście – w zależności od potrzeb i możliwości powinno się stosować przede wszystkim profesjonalne i obiektywne oraz adekwatne metody badawcze.

Warto jednak zauważyć, iż nie wszystkie te elementy muszą zostać uwzględnione w każdym przypadku prowadzenia konsultacji społecznych. Może zaistnieć bowiem sytuacja, w której przykładowo wieloetapowość konsultacji jest niepotrzebna lub zasadne jest wprowadzenie pewnych ograniczeń w kwestii składania wniosków tak, aby nie dopuścić do paraliżu projektu.

6. Konsultacje na szczeblu centralnym

W przypadku konsultacji na szczeblu centralnym, w zdecydowanej większości konsultowane są rozwiązania legislacyjne i ogólnokrajowe akty prawne. Stąd, w tym przypadku można mówić o partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa *sensu stricte*. Biorąc pod uwagę opisane powyżej¹⁵ szczeble drabiny partycypacyjnej, rząd, odwołując się do mechanizmu konsultacji, ma możliwość poinformowania społeczeństwa o swojej propozycji, uzyskania informacji zwrotnej w odniesieniu do tej propozycji oraz ewentualnego dokonania zmian, które wychodzą naprzeciw społecznym oczekiwaniom. Proces konsultacji nie tylko pozwala społeczeństwu uzyskać więcej informacji na temat danego rozwiązania legislacyjnego ale również realnie zmniejsza ewentualne napięcia społeczne oraz umożliwia rządzącym poznanie preferencji społecznych. Warto pamiętać, iż w niektórych przypadkach już etap informowania może być kluczowym i efektywnym sposobem na zmianę, gdyż często propozycje systemowych rozwiązań legislacyjnych są zawiłe i niezrozumiałe dla części obywateli, dlatego może być potrzebna akcja informacyjna.

Od strony formalnej, główne zobowiązania spoczywające na organach administracji rządowej i wymogi dotyczące procesu konsultacji społecznych wynikają z Regulaminu pracy Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku. Na podstawie przepisów Regulaminu administracja centralna może być organizatorem konsultacji publicznych w przypadku projektu założeń do ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia. Aby dokument mógł być skierowany do

¹⁵ patrz str. 4

konsultacji musi być najpierw wpisany do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów. Dodatkowo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ocenia ocenę skutków regulacji (OSR), a także dokonuje analizy pod względem zakresu konsultacji publicznych i opiniowania danego dokumentu; stanowisko w tej sprawie przedstawia w terminie 14 dni od udostępnienia mu projektu.

Projekt dokumentu rządowego poddanego konsultacjom zgodnie z przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów jest upubliczniany na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowego Procesu Legislacji (RPL). To, ile czasu zostanie przeznaczony na uwagi i odpowiedzi oraz zajęcie stanowiska, zależy od decyzji tzw. organu wnioskującego, czyli ministra lub upoważnionego organu prowadzącego dany akt normatywny przez procedurę legislacyjną a także konsultacje publiczne.

Ponadto Regulamin pracy Rady Ministrów przewiduje opublikowanie raportu podsumowującego konsultacje, który powinien zawierać:

- omówienie wyników konsultacji oraz ich wpływu na ostateczny kształt projektu,
- wskazanie uczestników konsultacji,
- odniesienie się do opinii zgłoszonych w konsultacjach,
- załącznik do raportu w postaci tabeli z zestawieniem wszystkich zgłoszonych opinii, sposobem ich uwzględnienia oraz uzasadnieniem ewentualnego odrzucenia.

W praktyce rząd nie prowadzi konsultacji bezpośrednich z obywatelami (lub czyni to bardzo rzadko), projekty dokumentów rządowych opiniowane są przez aktorów instytucjonalnych:

- inne organy administracji publicznej (właściwe merytorycznie),
- jednostki samorządu terytorialnego lub ich stowarzyszenia (jeśli ich regulacja dotyczy),
- samorządy zawodowe, organizacje pracowników i pracodawców,
- organizacje społeczne i gospodarcze.

Ważnym dokumentem, przygotowanym zgodnie z rządowym Programem „Lepsze regulacje 2015”¹⁶, mającym umocowanie w Regulaminie pracy Rady Ministrów, są „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”¹⁷. W jego wstępie czytamy: „jakość otoczenia regulacyjnego

16 Program przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki przyjęty jako załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.

17 Z treścią dokumentu można się zapoznać na stronie internetowej BIP RCL pod adresem <https://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne>

stanowi jeden z podstawowych wymiarów funkcjonowania nowoczesnego państwa prawa. Ocena wpływu wraz z konsultacjami publicznymi stanowi instrument doskonalenia otoczenia regulacyjnego zapewniający tworzenie potrzebnych i korzystnych regulacji prawnych”, co wyraźnie podkreśla rolę, rangę i wagę konsultacji. Dokument ten zawiera rekomendacje dla organizatorów konsultacji społecznych dotyczące etapów i metod ich prowadzenia, wykorzystania informacji z konsultacji czy dokumentacji procesu. Jak twierdzą niektórzy autorzy „konsultacje publiczne projektów aktów prawnych oraz założeń (tez tych projektów) są ważnym środkiem łagodzącym deficyt demokracji (rekompensującym zmniejszenie się roli parlamentów na rzecz rządu w procesie tworzenia prawa), (...) a także zwiększenia skuteczności norm prawnych”¹⁸.

W terminologii używanej przez administrację rządową pojawia się pojęcie „konsultacje publiczne”, które odnosi się do prac nad projektami dokumentów rządowych: ustaw, rozporządzeń, założeń do ustawy, strategii, programów, stanowisk rządu do poselskich projektów ustaw, jednak w tym ujęciu należy go traktować jako synonim „konsultacji społecznych”. W innych dokumentach rządowych terminy te stosowane są wymiennie (np.: w dokumencie „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” z sierpnia 2009 r. pojawia się termin konsultacje społeczne). Informacje na temat trwających konsultacji publicznych prowadzonych przez administrację rządową można uzyskać korzystając z Serwisu Rządowego Procesu Legislacji. Ponadto każde ministerstwo na swojej stronie internetowej publikuje informacje dotyczące konsultacji społecznych. Przykładowo Ministerstwo Cyfryzacji w 2018 roku przeprowadziło 17 konsultacji społecznych (zakończonych) dotyczących różnych dokumentów i projektów oraz ogłosiło zaproszenie do jednej procedury konsultacyjnej, która do grudnia 2018 r. nie została zakończona¹⁹.

Warto jednak przypomnieć, iż wyjąwszy konsultacje społeczne wynikające obligatoryjnie z przepisów, to czy konsultacje zostaną zorganizowane w innych przypadkach i jaki będzie ich zakres oraz kształt zależy od decyzji rządu i poszczególnych ministrów.

Konsultacjami na szczeblu centralnym jest również współdziałanie obywateli w pracach nad projektami ustaw w parlamencie. W przypadku poselskich projektów ustaw, na etapie prac sejmowych, możliwe jest skorzystanie z innego narzędzia partycypacji publicznej, jakim jest wysłuchanie publiczne, którego tryb przeprowadzenia określa Regulamin

18 R. Marchaj za A. Bierć, Samorządowe konsultacje społeczne, s.39

19 <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/konsultacje?page=1>

Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Również Regulamin Senatu przewiduje możliwość zorganizowania wysłuchania publicznego przez komisję senacką rozpatrującą dany projekt ustawy²⁰. Wysłuchanie różni się od powszechnych konsultacji społecznych, jednak spełnia funkcję opiniodawczą oraz informacyjną. W Senacie mogą być również prowadzone konsultacje społeczne, o których szczegółowe informacje (zarówno bieżące jak i archiwalne) publikowane są na stronie internetowej Senatu RP. Ponadto warto przypomnieć, iż zarówno komisje sejmowe jak i senackie mają prawo zapraszania na posiedzenia gości, którymi mogą być eksperci lub przedstawiciele partnerów społecznych i w ten sposób uzyskać opinię lub informację na temat konkretnych propozycji legislacyjnych.

7. Konsultacje na szczeblu samorządowym

Na poziomie samorządowym konsultacje społeczne odgrywają szczególną rolę, gdyż inne mechanizmy partycypacji publicznej są tu mniej adekwatne i funkcjonalne. Rzadko organizuje się referenda samorządowe, niezbyt często organizowane są również wysłuchania publiczne w odniesieniu do aktów prawa miejscowego (wysłuchanie publiczne jest dużo bardziej sformalizowane niż konsultacje), dlatego też najlepszym i najbardziej skutecznym narzędziem włączania obywateli w proces decyzyjny na szczeblu samorządowym wydają się właśnie konsultacje społeczne. Szczególnie, iż jak podkreślają niektórzy autorzy, idea konsultacji spraw publicznych ze społecznością lokalną jest spójna z ideą samorządu terytorialnego rozumianego jako samodzielne wykonywanie administracji publicznej przez upodmiotowione społeczności lokalne²¹. W przypadku gmin czy powiatów propozycje poddane konsultacjom mogą dotyczyć nie tylko aktów prawa miejscowego ale również projektów inwestycyjnych, np. lokalizacji wysypiska śmieci, likwidacji szkoły, rozbudowy infrastruktury, a zatem spraw bardzo ważnych dla codziennego życia mieszkańców. Fakt, że sprawy te mają bezpośredni wpływ na codzienne życie ludzi powoduje większą skłonność do uczestniczenia w lokalnych konsultacjach społecznych niż na poziomie centralnym, gdzie podmiotami uczestniczącymi są głównie organizacje pozarządowe. Konsultacje odbywające się w sprawach inwestycji infrastrukturalnych zazwyczaj dotyczą projektów nieodwracalnych, których skutki (zarówno pozytywne jak i negatywne) dla społeczności lokalnej będą

20 <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/wysluchanie-publiczne/>

21 R. Marchaj, Samorządowe konsultacje społeczne s. 84

odczuwalne długofalowo. Oznacza to, że skutki decyzji podjętych przez daną grupę rządzących mogą wykraczać poza czas pełnienia przez nich funkcji i czas trwania kadencji samorządowej. Wobec tego wydaje się szczególnie zasadne korzystanie z tego narzędzia zarówno na poziomie informacyjnym, jak i pełnej procedury konsultacyjnej prowadzącej do odpowiedzialnego współdecydowania władz i mieszkańców. Dla władzy lokalnej może to mieć również znaczenie w sensie legitymizowania poszczególnych decyzji administracyjnych oraz zapewnienia transparentności działań.

Samorządy organizują konsultacje nie tylko wówczas kiedy wynika to wprost z przepisów prawa²², ale również pod wpływem wymagań członków lokalnej społeczności (oczekiwania, a często wręcz naciski mieszkańców). Tzw. ustawy samorządowe precyzyjnie określają przypadki kiedy konsultacje są obligatoryjne:

- w przypadku uczestniczenia przez gminę w niektórych programach unijnych, np. program rewitalizacji;
- w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 11 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym),
- w przypadku sporządzania programu ochrony środowiska²³ ustawa o środowisku i jego ochronie nakłada obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Konsultacje społeczne na szczeblu samorządowym, pomimo iż wydają się naturalnym sposobem na włączenie obywateli w sprawy publiczne dotyczące życia ich lokalnych społeczności, wiążą się również z pewnym ryzykiem i zagrożeniami. Jednym z takich zagrożeń mogą być sprzeczne interesy różnych lokalnych grup społecznych, lub sprzeczny interes społeczności lokalnej (konkurencyjność interesów) i administracji samorządowej lub nawet poszczególnych urzędników. Trzeba bowiem pamiętać, że urzędnicy samorządowi uczestniczący czy prowadzący konsultacje społeczne, siłą rzeczy, są jednocześnie członkami lokalnej społeczności (konflikt interesów). Czasem, przez sceptyków lub przeciwników konsultacji społecznych podnoszony jest również argument

22 Patrz strona 9, Podstawy prawne konsultacji społecznych.

23 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227)

o rozmytej odpowiedzialności w wyniku implementacji uzgodnionych w ramach konsultacji decyzji.

W praktyce jednak wiele samorządów korzysta z konsultacji społecznych. Urzędy wszystkich miast wojewódzkich w Polsce mają na swoich stronach internetowych miejsce poświęcone konsultacjom społecznym lub szerzej partycypacji publicznej, w tym informacje o zakończonych, prowadzonych lub zbliżających się konsultacjach społecznych²⁴.

Tab. 1 Konsultacje społeczne w wybranych miastach Polski²⁵

miasto	Liczba zrealizowanych konsultacji społecznych		
	2016	2017	2018
Warszawa	48	37	97
Kraków	33	26	43
Łódź	7	8	8
Wrocław	28	36	45
Poznań	63	46	31
Bydgoszcz	brak danych	19	9
Lublin	Brak danych	9	15
Szczecin	15	11	2
Kielce	Brak danych	10	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych upublicznionych przez poszczególne urzędy miast wojewódzkich.

8. Konsultacje społeczne w Unii Europejskiej

Konsultacje społeczne mogą mieć wymiar nie tylko krajowy, ale także unijny. Rodzi się pytanie, czy tak złożony i różnorodny konstrukt polityczno-społeczny jakim jest Unia Europejska, może w realny sposób korzystać z partycypacyjnych narzędzi takich jak konsultacje społeczne. W praktyce konsultacje społeczne na szczeblu europejskim różnią się od wyżej omawianych konsultacji krajowych czy lokalnych sposobem prowadzenia, przedmiotem konsultacji, aktorami biorącymi w nich udział oraz zasięgiem.

²⁴ Jednym z przykładów może być Warszawa: <http://www.konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje> , ale także Poznań: <http://www.poznan.pl/mim/konsultujemy/> , Wrocław: <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/>

²⁵ Dane na grudzień 2018 r.

Konsultacje społeczne odbywają się głównie w Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim. Rzadko zdarzają się spotkania z obywatelami w jakiejś ważnej dla nich sprawie. Jeśli ich bezpośrednio dotyczą, zazwyczaj odbywają się on-line. Z jednej strony ma to zapewnić powszechny dostęp wszystkich obywateli państw członkowskich, z drugiej może budzić pewne obawy co do efektywności takiego procesu i rzeczywistej równości dostępu (problem wykluczenia cyfrowego). Zazwyczaj jednak mają bardziej ekspercki niż społeczny charakter, uczestniczą w nich zarejestrowani eksperci, lobbyści czy grupy interesu, także organizacje pozarządowe. W instytucjach unijnych za konsultacje społeczne uważa się głównie uzyskiwanie różnych opinii i ekspertyz przygotowanych przez wyspecjalizowane środowiska, grupy, fachowców. Stąd też zarówno Komisja Europejska jak i Parlament Europejski, mając na celu zachowanie przejrzystości działań, stworzyły ogólnodostępne rejestry akredytowanych grup interesów, którymi są między innymi stowarzyszenia prywatne, publiczne lub pozarządowe, dostarczające tym instytucjom wiedzy, ekspertyz czy opinii²⁶.

Komisja Europejska jako ciało, w skład którego wchodzi dyrekcje generalne zajmujące się poszczególnymi obszarami merytorycznymi oraz Sekretariat Generalny, często korzysta z konsultacji społecznych w rozumieniu korzystania z wiedzy eksperckiej. Dyrekcja generalna odpowiedzialna za daną politykę unijną, z własnej inicjatywy, może powołać formalną lub nieformalną grupę ekspertów do konsultacji. W wypadku formalnych grup ekspertów Komisja ogłasza nabór ekspertów i publikuje listę wybranych osób na stronie internetowej konkretnej dyrekcji generalnej oraz (o ile jest to wymagane) w Dzienniku Urzędowym UE. Rejestr grup ekspertów KE dostarcza informacji o tych grupach, wiodącej dyrekcji, zadaniach grupy i kategoriach członków (te informacje są udostępniane również na stronie poszczególnych DG). Na stronie internetowej Komisji Europejskiej zamieszczone są wszystkie informacje o konsultacjach społecznych przez nią prowadzonych²⁷. Dodatkowo po zakończeniu konsultacji publikowane są dokładne, ujęte często tabelarycznie, wyniki tego procesu.

26 Art. 9 Regulaminu prac PE (Interesy finansowe posłów, normy postępowania i dostęp do parlamentu) wskazuje, że osoby, które chcą mieć dostęp do Parlamentu w celu dostarczania informacji posłom w interesie własnym lub osób trzecich powinny: „stosować się do kodeksu postępowania załączonego do niniejszego Regulaminu oraz wpisać się do rejestru prowadzonego przez kwestorów”.

27 https://ec.europa.eu/info/consultations_pl strona ta prowadzona jest w językach narodowych krajów członkowskich co zwiększa potencjalną dostępność informacji dla obywateli każdego kraju.

Najmniejsze możliwości w zakresie korzystania z konsultacji społecznych ze względu na swój charakter ma Rada UE. Rada jako ciało przedstawicielskie rządów państw członkowskich nie ma potrzeby stosowania ogólnoeuropejskich konsultacji społecznych. Rada UE przyjmuje ustawodawstwo wspólnotowe na podstawie wniosków przedstawionych przez Komisję Europejską, zatem znaczna ich część już jest po konsultacjach w Komisji. Natomiast niektóre państwa poddają konsultacjom społecznym propozycje unijnych rozwiązań w ramach konsultacji krajowych zanim ostatecznie zaakceptują je w Radzie.

Obecne rekomendacje i praktyki stosowane przez Komisję Europejską w zakresie konsultacji społecznych są efektem toczącej się już od lat 90-tych XX w. dyskusji o przejrzystości procesu stanowienia prawa, o dostępności do informacji przez wszystkich obywateli, o partycypacji społecznej i współdecydowaniu. Doświadczenia poszczególnych państw i społeczeństw europejskich są jednak różne w tym zakresie, dlatego też nie ma jednego uniwersalnego modelu konsultacji społecznych i w krajach członkowskich UE mogą się one bardzo różnić, poczynając od sposobu ich prowadzenia na częstości wykorzystywania tego narzędzia i jego realnej efektywności kończąc.

9. Podsumowanie – wady i zalety konsultacji społecznych jako narzędzia partycypacji publicznej

Konsultacje społeczne są powszechnie uważane za ważny, skuteczny i efektywny sposób partycypacji publicznej. Mogą mieć różne poziomy, poczynając od podstawowego – informacyjnego, na pełnym wymiarze współdecydowania za ostateczny kształt danego aktu lub projektu kończąc. Mają zawsze dwie strony: stronę decydenta (najczęściej organizatora konsultacji i stronę konsultującą (zazwyczaj stronę społeczną), nie oznacza to jednak, że stanowisko strony konsultującej jest zawsze spójne i jednolite, często wśród podmiotów konsultujących ujawniają się różne interesy i potrzeby. Trzeba pamiętać o tym, że konsultacje społeczne są procesem realizującym kilka zasadniczych celów. Z całą pewnością najważniejszym z nich jest włączenie obywateli do zainteresowania się, zabrania głosu, a w efekcie być może współdecydowania i poczucia współodpowiedzialności za sprawy publiczne ich dotyczące, tak na szczeblu lokalnym, jak i krajowym. W tym miejscu warto zaznaczyć, iż w praktyce wcale nie jest to proces łatwy i nie zawsze jest

zakończony sukcesem, czyli na przykład konsensusem. Problem może pojawić się w przypadku niemożliwości uzgodnienia stanowisk przez stronę decydenta i stronę konsultującą, a w efekcie na przykład ujawnienie się negatywnych nastrojów społecznych lub sparaliżowanie procesu konsultacyjnego – co czasem podnoszone jest przez osoby bardziej krytyczne wobec konsultacji społecznych. Jednak jak pokazuje praktyka, częściej brak konsultacji rodzi napięcia społeczne, niż niemożliwość dojścia do wspólnego rozwiązania.

Konsultacje społeczne oprócz tego, że realnie angażują ludzi, dają im wpływ na to co ich dotyczy, podnoszą wiedzę i świadomość w zakresie spraw publicznych, pełnią również funkcje legitymizującą. Jest to bardzo istotna funkcja, jednak warunkiem jej spełnienia musi być zawsze rzetelne i przejrzyste przeprowadzanie pełnego procesu konsultacyjnego. Z punktu widzenia decydentów, niezależnie czy są to władze samorządowe czy krajowe, uzyskanie informacji zwrotnej od strony konsultującej i wypracowanie wspólnego rozwiązania danej kwestii daje dużo silniejszy mandat do wprowadzenia jej w życie jako obowiązującego prawa.

Fakt, iż uregulowania w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych nie są precyzyjne, może być poczytywany zarówno za zaletę, jak i za wadę. Z jednej strony zarówno rządowi jak i samorządom może to pozwolić unikać konsultowania większości aktów i projektów. Z drugiej jednak strony, daje dużą swobodę i elastyczność w ich prowadzeniu, co często ułatwia i usprawnia proces konsultacyjny. Ponadto konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej i budowania społeczeństwa obywatelskiego powinny mieć komponent wolontarystyczny – każda ze stron musi mieć wolę do współdziałania. Nałożenie nadmiernego rygoru w odniesieniu do konsultacji społecznych byłoby sprzeczne z tą ideą i mogłyby one utracić swój społeczny, deliberatywny i egalitarny charakter.

Zakładając dobrą wolę organizatorów konsultacji i aktorów w niej uczestniczących, jak również wysokie standardy ich prowadzenia można z pewnością powiedzieć, iż mają one pozytywny wpływ na proces stanowienia prawa i zaangażowanie społeczne w ten proces.

Bibliografia:

- Bąka M., Kulawczuka P., Szcześniak A. (2011) *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny: najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi: rekomendacje dla Polski*, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa
- Fishkin J. S. (2011) *When the people speak : deliberative democracy and public consultation*, Oxford Univ. Press, Oxford
- Gardawski J. (2009) *Dialog społeczny w Polsce : teoria, historia, praktyka*, SGH i Min. Pracy i Polityki Społecznej Warszawa
- Kłębowski W. (2013) *Budżet partycypacyjny, krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa
- Kopińska G. (2014) *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw: raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa
- Koziarek M. (red), (2014 i wcześniejsze roczniki) *Prawo, a partycypacja publiczna: bilans monitoringu 2013*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa
- Makowski G. (red), Schimanek T. (2008), *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa
- Marchaj R. (2016) *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer SA, Warszawa
- Mendza- Drozd M. (2010) *Zagadnienia konsultacji społecznych w Unii Europejskiej. Analiza wybranych instytucji i dokumentów*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa
- Ostaszewski K. (2013) *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, KUL, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Lublin
- Sobiesiak-Penszko P. (red.), (2012) *Prawo, a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa
- Szimanek T. (2015) *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Raport Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa
- Tomaszewski K. (2013) *Unia Europejska w poszukiwaniu skutecznego mechanizmu zarządzania: analiza krytyczna modelu teoretycznego multi-level governance*, Wydaw. Adam Marszałek, Toruń

Dokumenty rządowe, UE i źródła internetowe:

European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (202) 704 final, Brussels

Wytoczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR). Ministerstwo Gospodarki, Warszawa dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r.

Por. https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf [dostęp: 30 października 2014 roku]

Program „Lepsze regulacje 2015” został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 22 stycznia 2013 roku.

5 Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2009

http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/06/1_partycypacja_publiczna_krok_publicacja.pdf

<http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/04/Prawo-a-partycypacja-publiczna.pdf>

<http://poradnik.ngo.pl/konsultacje-szczebel-centralny>

<http://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-konsultacje-spoeczne>

Spis treści

1. Wstęp.	3
2. Na czym polega partycypacja publiczna?	4
3. Czym są konsultacje społeczne?.	6
4. Podstawy prawne konsultacji społecznych	9
5. Standardy prowadzenia konsultacji	12
a. Co trzeba konsultować?	13
b. Z kim konsultować?.	14
c. Jak prowadzić konsultacje społeczne?	15
6. Konsultacje na szczeblu centralnym	16
7. Konsultacje na szczeblu samorządowym	19
8. Konsultacje społeczne w Unii Europejskiej	21
9. Podsumowanie – wady i zalety konsultacji społecznych jako narzędzia partycypacji publicznej	23
Bibliografia:	25