



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Warszawa 2015

Organizacje pozarządowe i obywatele w rządowym procesie tworzenia prawa w wybranych krajach europejskich

Dawid Sobczyński

1. Określenie pola problemowego

Różnorodna grupa interesariuszy – jak organizacje pozarządowe, federacje konsumentów czy organizacje przedsiębiorców – uczestniczących w konsultacjach rządowych projektów aktów prawnych, pełni kluczową rolę w promowaniu zmian odnoszących się do prawa, kształtu polityk publicznych czy otwartości procedur administracyjnych. Dzięki udziałowi podmiotów innych aniżeli resorty rządowe w procesie tworzenia nowych aktów prawnych można uwzględnić poglądy, wiedzę oraz doświadczenie istotnych segmentów społeczeństwa, środowisk skupionych w organizacjach pozarządowych czy nowych sektorów gospodarczych. Jednocześnie zakorzenione w prawdziwych problemach społeczno-ekonomicznych postulaty legislacyjne mogą stać się czynnikiem przekonującym sfery rządowe do podjęcia czy rozwinięcia ustawodawstwa w danej dziedzinie spraw publicznych. W konsekwencji należy zapewnić pozarządowym interesariuszom możliwość jak najszerszego udziału w konsultacjach rządowych projektów legislacyjnych, przy czym należy opierać partycypację podmiotów społecznych na przepisach ustawowych, które są wiążące, precyzyjne oraz uwzględniają opinie zainteresowanych środowisk.

Należy przedstawić postulat umocnienia roli interesariuszy pozarządowych w rządowym procesie legislacyjnym; postulat taki winien być uzasadniony merytorycznie dzięki przedstawionym referencyjnym rozwiązaniom europejskim wraz z wnioskami w odniesieniu do wdrożenia odpowiedniej regulacji w polskim systemie prawnym. Należy także widzieć kwestię wpisywania się rozbudowy praw interesariuszy

pozarządowych do udziału w konsultacjach publicznych w proces reformowania oraz usprawniania polskiego systemu tworzenia prawa.¹

2. Rządowy proces tworzenia prawa w Polsce

Nieodzwonne będzie określenie ram rządowego etapu projektowania legislacji jako elementu niniejszych rozważań. Przede wszystkim trzeba wskazać, iż w polskich rozwiązaniach ustrojowych oraz w praktyce legislacyjnej to Rada Ministrów jest głównym źródłem inicjowania nowych projektów ustaw oraz – wobec ich określonego konstytucyjnie, ściśle wykonawczego względem ustawy charakteru – rozporządzeń². Można dodać, iż w odniesieniu do Sejmu VI kadencji, na 1511 uchwalonych przez Sejm projektów ustaw aż 45% (tj. 674) powstało z przedłożenia rządowego³. Jednocześnie dodajmy, iż założenia rządowych projektów legislacyjnych opracowywane są przez jednostki organizacyjne (ministerstwa, urzędy centralne, Rządowe Centrum Legislacji), dysponujące zasobami kadrowymi oraz finansowymi, dalece przewyższającymi parlamentarne służby legislacyjne. Fakt ten decyduje o przewadze egzekutywy w dziedzinie inicjowania projektów aktów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem najbardziej skomplikowanych dziedzin spraw publicznych. Zwrócenie uwagi na rządowy etap prac legislacyjnych jest również uzasadnione tym, że należy zidentyfikować ten moment opracowywania aktów prawnych, kiedy szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie – w tym zwłaszcza organizacje społeczne oraz pojedynczy obywatele – miałyby jak największy wpływ na kształt tworzonej unormowań. Przesłanką wydzielenia etapu rządowych prac legislacyjnych jest również to, że etap prac parlamentarnych, z ich specyfiką prac w komisjach i podkomisjach, interakcji Sejmu i Senatu oraz zakresem wpływu politycznego – diametralnie różni się funkcjonalnie od trybu i zasad prac w obrębie Rady Ministrów.

3. Kwestie terminologiczne

Jednym z istotniejszych zagadnień przy omawianiu przedmiotowej problematyki jest odpowiednie określenie terminu „interesariusz”, tak aby tym pojęciem zostały objęte zarówno organizacje pozarządowe, jak również obywatele. Tak sformułowane pojęcie obejmowałoby jak najszerszy segment społeczeństwa obywatelskiego, w tym także jego „infrastrukturę”, to znaczy firmy prywatne, fundacje, stowarzyszenia, prawników oraz ekspertów. W zakresie interesujących nas podmiotów należy podkreślić konieczność szerokiego rozumienia organizacji pozarządowych, przy czym za przykład tego rodzaju podejścia może posłużyć wykorzystywanie w dokumentacji rządu brytyjskiego terminu „organizacji społeczeństwa obywatelskiego” (ang. *civil society organisation*)⁴. Ten typ organizacji charakteryzuje się tym, że nie należy ani do sektora publicznego, ani do sektora działalności gospodarczej⁵. Jednocześnie należy odróżnić organizacje pozarządowe od grup nacisku⁶, rozumianych jako organizacje, które starają się

1 Zob. D. Sobczyński, *Reforma systemu legislacji w Polsce*, Instytut Allerhanda, Kraków 2012.

2 Zob. A. Bałaban, J. Ciapała, L. Garlicki R. Mojak, P. Sarnecki, W. Skrzydło, Z. Witkowski, *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 264-265.

3 Zob. *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, red. M. Żuralska, Warszawa 2012, s. 11.

4 Zob. *Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Officials*, Department for Business Innovation and Skills, Londyn 2015

5 *Civil Society Organisation: a voluntary organisation which is neither a business nor public sector*; ibidem, s. 84.

6 Zob. K. Rybiński (red.), *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2012.

załatwić określone, partykularne czy korporacyjne interesy w ramach lobbystycznego oddziaływania na sferę władzy⁷.

Równocześnie warto odnotować walor uczestnictwa organizacji pozarządowych w rządowych procedurach legislacyjnych: jest to czynnik ogólnego wzmocnienia partycypacji obywateli oraz ich instytucji w procesach polityki krajowej, przyczyniającej się do tworzenia kontekstu polityki. W szczególności, zaangażowanie w aktywność organizacji pozarządowych daje ich członkom okazję do zdobycia cennego doświadczenia administracyjnego w sferze często skomplikowanych polityk publicznych (np. ochrona zdrowia, środowisko naturalne, reformy edukacji), jak też do rozwijania zdolności do skutecznych działań na niwie publicznej. Kontynuując wątek terminologii, można by się zastanowić nad używaniem znanego w badaniach legislacji pojęcia „strona pozarządowa”⁸, czy stosowanego m.in. w kontekście ustawy z 1964 roku – Kodeks postępowania administracyjnego „organizacja społeczna”⁹. Z kolei w art. 12 Konstytucji RP¹⁰ znajdujemy dość szeroki katalog podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza „stowarzyszenia i ruchy obywatelskie”. Jednakże dla klarowności wyводу tutaj stosowane będzie pojęcie „interesariusze pozarządowi”, obejmujące organizacje pozarządowe oraz obywateli.

4. Obecny zakres udziału podmiotów pozarządowych w rządowym procesie legislacyjnym

Kiedy rozpatruje się zakres polskich regulacji dotyczących możliwości udziału obywateli oraz innych interesariuszy pozarządowych w konsultacjach publicznych aktów prawnych na etapie prac rządowych, rysuje się bardzo ograniczony zakres tego rodzaju unormowań. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 w *Rozdziale II – Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* wspomina w art. 61 o prawie obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej. Ponadto – na mocy art. 63 Konstytucji RP – każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym do organów władzy publicznej. W konsekwencji należy uznać, iż polska ustawa zasadnicza nie przewiduje wprost uprawnień interesariuszy pozarządowych do udziału w rządowych konsultacjach legislacyjnych.

Jeżeli chodzi o poziom ustawowy, to kluczowy dla organizacji rządowego procesu legislacyjnego akt prawny – tj. ustawa z 8 sierpnia 1996 o Radzie Ministrów¹¹ – nie wspomina ani o konsultacjach społecznych jako instrumencie realizacji zadań legislacyjnych Rady Ministrów, ani nie ustanawia procedury konsultacyjnej. Jedynym aktem dotyczącym rządowej procedury legislacyjnej w kontekście uprawnień sektora

⁷ Zob. Słownik politologii, wyd. PWN, Warszawa 2008, s. 167-168. red.B. Walicka.

⁸ Zob. A. Pietryka, *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje prawa człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012, s. 12.

⁹ Zob. *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga*, Kancelaria Prezydenta RP; Warszawa 2013; zob. również Uchwałę SN syg. Akt II OPS 4/05 w sprawie wykładni zakresu znaczenia terminu organizacja społeczna: „W doktrynie prawa administracyjnego i konstytucyjnego nie buduje się pojęcia organizacji społecznych według kryterium przyznania jednostkom organizacyjnym w przepisach prawa *expressis verbis* statusu organizacji społecznej, ale poszukuje się kryteriów materialnych – na przykład kryterium formy organizacyjnej; jako podstawowe kryterium przyjmuje się zrzeszanie się obywateli. W takim też kierunku proponuje się budowanie definicji organizacji społecznych, a zatem odstępuje się od wąskiego znaczenia pojęcia organizacji społecznych na rzecz przyjęcia szerokiego znaczenia, obejmując nim wszelkie rodzaje zrzeszeń (...) Opierając się na tym kryterium, przyjmuje się „termin organizacje społeczne w szerokim znaczeniu, obejmującym wszelkie formy, w których urzeczywistnia się konstytucyjne prawo obywateli do zrzeszania się”.

¹⁰ Art. 12 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”

¹¹ Zob. tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 392.

społeczeństwa obywatelskiego jest § 36 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 – Regulamin pracy Rady Ministrów¹². Na podstawie tego przepisu, organ wnioskujący dany projekt legislacyjny (ministerstwo bądź urząd centralny) – biorąc pod uwagę treść projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień złożoności projektu oraz jego pilność – przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może go skierować do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska. Organ wnioskujący winien także uwzględnić *Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych*¹³. Jeśli chodzi o terminy zajęcia stanowiska przez interesariuszy pozarządowych § 40 Regulaminu RM przewiduje co do zasady wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska przez organ wnioskujący, przy czym wyznaczenie dla zaopiniowania dokumentu rządowego terminu krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż 14 dni (21 dni w przypadku ustawy¹⁴), od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia. Jak podkreśla się w *Wytycznych*, zasadniczo wskazane jest stosowanie dłuższych, przynajmniej 21-dniowych terminów. Oceniając przywołane regulacje konsultacji publicznych, trzeba zwrócić uwagę na ich lakoniczny charakter, brak rangi ustawowej unormowań Regulaminu Rady Ministrów, jak też na niezmiernie krótkie – w porównaniu do rozwiązań w innych państwach europejskich – terminy na sformułowanie stanowisk interesariuszy pozarządowych.

5. Raporty Better Regulation 2010 OECD

Jeśli chodzi o określenie punktu odniesienia dla standardów konsultacji publicznych, to za referencyjny trzeba uznać wypracowany w ramach prowadzonego wspólnie przez OECD oraz Komisję Europejską dorobek projektu *Better Regulation in Europe*¹⁵. Prowadzone w ramach tego projektu oceny systemów regulacyjnych poszczególnych państw przedstawiają rozwiązania dotyczące konsultacji społecznych w wystandaryzowanym rozdziale pod sugestywnym tytułem „przejrzystość poprzez konsultacje i komunikację” (ang. *Transparency through Consultation and Communications*). W ten sposób podkreślana jest kluczowa rola konsultacji publicznych, kreująca przejrzystość opracowywania regulacji rządowych jako jeden z głównych elementów państwa prawnego.

Aczkolwiek wskazane w raportach OECD rekomendacje pod adresem państw członkowskich mają niekiedy charakter kazuistyczny, osadzony w kontekście rozwiązań instytucjonalnych danego państwa, to jednak pozwalają one zbudować bardziej generalny zbiór rekomendacji OECD w odniesieniu do procesu i zakresu konsultacji publicznych. W raportach narodowych OECD, w proponowanych ze strony OECD rekomendacjach, podkreśla się następujące kwestie instytucjonalne:

- celowość przeprowadzenia kompleksowego przeglądu trybu i zasad prowadzenia konsultacji publicznych na poziomie ministerstw jako punkt wyjścia przy wdrażaniu precyzyjnych oraz mających walor wiążący wytycznych w sprawie konsultacji publicznych¹⁶;

¹² Zob. M.P. z 2013 r., poz. 979; dalej Regulamin RM.

¹³ Zob. *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* (dalej *Wytyczne*) przyjęte przez Radę Ministrów 5 maja 2015, przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Nie kwestionując celowości przyjęcia tego dokumentu, trzeba zaznaczyć, iż ww. *Wytyczne* dotyczą w głównej mierze procedury oceny skutków regulacji, zaś kwestii procedury konsultacji publicznych poświęcony jest jedynie pkt 4.3 tego dokumentu.

¹⁴ Zob. § 120 Regulaminu RM.

¹⁵ Zob. www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe_20790368.

¹⁶ Zob. Rekomendację 3.1. z raportu OECD *Better Regulations 2010 Germany*, s. 75: “Carry out a comprehensive evaluation of consultation practices by federal ministries, as a starting point for establishing a clear and enforceable set of common guidelines for public consultation”.

- konieczność wbudowania konsultacji publicznych w nowoczesne oraz efektywne ramy zarządzania systemem regulacyjnym państwa¹⁷;
- wprowadzenie konsultacji publicznych w Internecie o jak najszerszej dostępności dla opinii publicznych¹⁸;
- konsultacje publiczne powinny być wbudowane w proces oceny skutków projektowanych nowych regulacji¹⁹;
- należy rozważyć celowość opracowania kodeksu dobrych praktyk konsultacji publicznych, przynajmniej na poziomie ministerstw²⁰;
- opracowywanie wytycznych (ang. *guidance*) w sprawie konsultacji publicznych, w tym normujących ich ramy czasowe, zakres, stosowane metody konsultacji oraz zasady uwzględniania informacji zwrotnej²¹;
- rozważenie przyjęcia rozwiązań zapewniających przestrzeganie przyjętych wytycznych w sprawie konsultacji publicznych²²;
- zapewnienie wdrożenia odpowiednich reżimów konsultacji publicznych również na poziomie agencji regulacyjnych lub wykonawczych²³.

6. Przykłady rozwiązań w państwach europejskich

A. Szwajcaria

Konfederacja szwajcarska, znana z rozbudowanych instytucji demokracji bezpośredniej na poziomie krajowym, kantonalnym czy lokalnym, mniej jest kojarzona z obszernymi regulacjami udziału interesariuszy pozarządowych w rządowym procesie legislacyjnym. Trzeba bowiem podkreślić, iż prawo do udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w konsultacjach legislacyjnych jest konstytuowane zarówno na poziomie Konstytucji Federalnej z 1999 roku²⁴, jak również precyzującej postanowienia ustawy zasadniczej ustawy federalnej z 2005 w sprawie procedury konsultacyjnej²⁵.

Art. 147 Konstytucji Federalnej przewiduje, że „przy przygotowywaniu ważniejszych aktów normatywnych i innych projektów o dużej doniosłości oraz ważniejszych umów międzynarodowych zaprasza się do zajęcia

¹⁷ Zob. Rekomendację 3.1. z raportu Better Regulations Netherlands, Paryż 2010, s. 62: “The plans to introduce Internet-based consultation should be pursued, with special attention to accessibility by the general public. Public consultation should be woven into the impact assessment process for new regulations. A code of good practice to be followed by ministries and others with significant responsibilities for new regulations might also be considered”.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob. Rekomendację 3.2. z raportu Better Regulation Sweden, Paryż 2010, s. 93: “Consider whether it would be helpful to provide updated consultation guidelines covering key aspects of good practice such as timing, scope, methods and feedback (the United Kingdom guidelines provide a good example). Consider how to ensure that the guidelines are respected”.

²² Ibidem.

²³ Zob. Rekomendację 3.3. z raportu OECD Better Regulation 2010 Sweden, s. 93: “Consider how to ensure that government agencies systematically apply best practice principles for public consultation, at least as regards their more significant draft regulations”.

²⁴ Zob. Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 8 kwietnia 1999 r., tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

²⁵ Zob. Loi fédérale sur la procédure de consultation de 18 mars 2005, RO 2005 4099, dostępna pod adresem internetowym: www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20032737/index.html.

stanowiska kantony, partie polityczne oraz zainteresowane środowiska”²⁶. Jak podkreśla Francesco Carelli, art. 147 Konstytucji Federalnej wprowadza obowiązek przeprowadzenia konsultacji publicznych na poziomie federalnym – z udziałem interesariuszy pozarządowych – w odniesieniu do rządowych projektów nowych ustaw lub wprowadzenia zmian do ustaw już obowiązujących²⁷.

Przechodząc do postanowień ustawy federalnej z 2005 roku w sprawie procedury konsultacji publicznych (dalej: ustawa), trzeba wskazać, że zgodnie z art. 1 tego aktu prawnego, konsultacje legislacyjne mogą rozpocząć zarówno komisje parlamentarne, jak i Rada Federalna, stanowiąca helwecką egzekutywę. Postanowienie to *expressis verbis* uprawnia rząd federalny Szwajcarii do prowadzenia konsultacji publicznych projektów aktów prawnych, co jest o tyle istotne, iż w szwajcarskim systemie ustrojowym większość wniosków legislacyjnych jest przedkładana parlamentowi przez Radę Federalną²⁸. Art. 2 ustawy formułuje cel konsultacji publicznych, którym jest „umożliwienie kantonom, partiom politycznym oraz zainteresowanym środowiskom uczestnictwo w kształtowaniu opinii oraz partycypacji w procesie decyzyjnym Konfederacji”²⁹. Treść ust. 2 art. 2 ustawy wskazuje ponadto, że celem konsultacji winno być „zdobycie informacji w zakresie materialno-prawnej poprawności konsultowanego aktu prawnego, jego łatwości w implementacji, jak też akceptowalności jego rozwiązań dla opinii publicznej”³⁰.

Dodatkowo należy podkreślić szeroki zakres aktów prawnych podlegających konsultacjom publicznym. Bowiern na mocy art. 3 ustawy nie ograniczają się one do np. rozporządzeń wykonawczych, lecz obejmują poprawki do Konstytucji Federalnej, materie ustawowe określone w art. 164 ust. 1 a-g Konstytucji Federalnej³¹ oraz projekty umów międzynarodowych, które podlegają referendum na mocy art. 140-141 Konstytucji Federalnej. Art. 3 ust. 2 ustawy przesądza, że niezależnie od katalogu aktów prawnych określonych w art. 3 ust. 1 ustawy, konsultacjom podlegają „wszelkie inne projekty o znaczącym wpływie politycznym, finansowym, ekonomicznym, ekologicznym, społecznym lub kulturalnym, albo których wdrożenie będzie poruczone organom innym aniżeli administracja federalna”³². Jedynym wyjątkiem od obowiązku przeprowadzenia przez rząd konsultacji publicznych projektu legislacyjnego jest art. 3 ust. 1b, który stanowi, że „można zrezygnować z prowadzenia procedury konsultacyjnej, jeśli dany rządowy projekt prawodawczy ma na celu głównie dokonanie zmian organizacyjnych lub proceduralnych w administracji federalnej albo też zmienia podział kompetencji pomiędzy organami federalnymi”³³.

Dla pełnego obrazu rozwiązań szwajcarskich warto także odnotować postanowienie art. 4 ust. 1 ustawy, gdzie przewiduje się, że do udziału w konsultacjach publicznych i wyrażenia w ich ramach swojej opinii ma prawo każdy obywatel oraz każda organizacja³⁴. Pod względem czasu trwania rządowych konsultacji legislacyjnych art. 7 ust. 1 ustawy rozstrzyga, iż podstawowym terminem są trzy miesiące, niemniej okres

²⁶ Cyt. za Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 87-88.

²⁷ F. Carelli, Switzerland, w: *A Comparative Survey of Procedures for Public Participation in the Lawmaking Process – Report for the National Campaign for People's Right to Information (NCPRI)*, Oxford 2011, dostępny pod adresem internetowym:

www.law.ox.ac.uk/denningarchive/news/events_files/A_Comparative_Survey_of_Public_Participation_in_the_Legislative_Process.pdf.

²⁸ Zob. F. Uhlmann, *Popular Initiatives for Better Regulation in Switzerland*, s. 4, dostępny pod adresem internetowym http://www.rwi.uzh.ch/oe/ZFR/aufsaetze/PAPER_Uhlmann_def.pdf.

²⁹ Art. 2 ust. 1; „La procédure de consultation vise à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions”.

³⁰ Art. 2 ust. 2: „Elle permet de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté”.

³¹ De facto chodzi o wszystkie najważniejsze kwestie publicznoprawne.

³² Art. 3 ust. 2 ustawy: „Une consultation est organisée sur les autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale”.

³³ Art. 3 ust. 1b ustawy: „Il est possible de renoncer à une consultation lorsque le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales, ou sur la répartition des compétences entre les autorités fédérales”.

³⁴ Art. 4 ust. 1 ustawy: „Toute personne ou organisation peut participer à la consultation et exprimer un avis”.

ten może zostać wydłużony wobec skomplikowania materii konsultowanego aktu prawnego lub zazębiania się okresu konsultacji z wakacjami lub świętami państwowymi³⁵.

Tak szerokie ujęcie podstaw dla uprawnień interesariuszy pozarządowych do udziału w konsultowaniu rządowych aktów prawnych należy uznać za wzorcowe dla państw, które pragną wprowadzić prawdziwie europejski standard partycypacji społecznej, wolnościowej inkluzywności procedur państwowych oraz prawdziwie demokratycznego ładu.

B. Szwecja

Szwecja należy do nielicznej grupy państw, gdzie uprawnienie interesariuszy pozarządowych do udziału w rządowym procesie opracowywania aktów prawnych znajduje umocowanie konstytucyjne. Otóż w dotyczącym porządku prac rządu Rozdziale 7 Aktu o Formie Rządu³⁶, w § 2 czytamy: „w toku prac przygotowawczych Rząd powinien uzyskiwać niezbędne informacje i wyjaśnienia od odpowiednich organów. Stowarzyszeniom i poszczególnym osobom należy umożliwić przedstawianie ich stanowiska w niezbędnym zakresie”. Przywołana klauzula, uprawniająca do szerokiego udziału w procesie konsultacji zarówno stowarzyszenia, jak też zwłaszcza poszczególnych obywateli, jest przywoływana w raportach OECD jako wzorcowy element budowania otwartego procesu konsultacji z interesariuszami pozarządowymi³⁷. Jednocześnie powołany przepis konstytucyjny wprowadza obowiązkowe konsultacje z sektorem społeczeństwa obywatelskiego, w tym zwłaszcza z obywatelami.

Drugim – po konstytucyjnej regulacji prawa interesariuszy pozarządowych do udziału w rządowym procesie legislacyjnym – niezmiernie ważnym rozwiązaniem szwedzkiego systemu tworzenia prawa jest instytucja komisji ewaluacyjnych (ang. *investigating commissions*)³⁸. Jest to szczególna instytucja szwedzkiego prawa publicznego, odmienna od często działających w europejskich systemach administracji stałych komitetów czy grup roboczych. Tryb i zasady działania komisji ewaluacyjnych określa rozporządzenie nr 1998:1474³⁹. Przed omówieniem treści tego rozporządzenia warto zaznaczyć, iż w szwedzkim systemie źródeł prawa rozporządzenie nie ma ścisłego związku z wykonaniem ustawy. Art. 131 ust. 2 Aktu o formie rządu przewiduje, iż rząd może w drodze rozporządzeń stanowić przepisy, które zgodnie z prawami fundamentalnymi nie muszą być uchwalane przez Riksdag. Przechodząc do postanowień rozporządzenia nr 1998:1474, należy wskazać, że przed opracowaniem rządowego projektu ustawy lub rozporządzenia, dana kwestia jest poddawana analizie i ocenie przez komisję ewaluacyjną, która w ramach swoich prac jest niezależna od rządu⁴⁰. Komisja ewaluacyjna zostaje powoływana przez list instrukcyjny (ang. *letter of instruction*) właściwego ministra i może się składać z urzędników właściwego ministerstwa, lecz w jej skład mogą wejść także zewnątrzni eksperci z różnych dziedzin, działacze organizacji pozarządowych, osoby publiczne, a nawet politycy. Ich zadaniem jest merytoryczna oraz legislacyjna analiza danego zagadnienia, zaś list instrukcyjny, oprócz wskazania celu i zakresu merytorycznego zagadnienia, określa termin, do którego powinien powstać raport komisji, przy czym najczęściej jest to okres od pół roku do roku. Jednocześnie rozporządzenie nr 1998:1474 precyzuje, że podmioty, do których komisja ewaluacyjna zwróci

35 Art. 7 ust. 1 ustawy: “Le délai de la consultation est de trois mois. S'il comprend des jours de vacances ou des jours fériés, il est prolongé de manière appropriée; il peut également être prolongé en fonction de la teneur ou de l'ampleur du projet”.

36 Konstytucja Królestwa Szwecji składa się z kilku aktów konstytucyjnych, w tym z Aktu o Formie Rządu z 1974 r. (stanowi on główny element prawa konstytucyjnego, dotyczący podziału oraz kompetencji poszczególnych władz oraz praw i obowiązków obywateli), Aktu o Sukcesji z 1810 r., Aktu o Wolności Druku z 1949 r. oraz Aktu o Wolności Wypowiedzi z 1991 r.; polskie tłum. cyt. za wersją dostępną na stronach Sejmu RP.

37 Zob. *Better Regulation in Europe: Sweden*, OECD, Paryż 2010, s. 92.

38 Oddanie tego terminu poprzez “komisja śledcza” nie byłoby właściwe, jako że w dojrzałych kulturach prawnych komisje śledcze stanowią instytucję parlamentarną; szwedzcy badacze określają je mianem „*ad hoc committees and delegations*”; zob. B. Niklasson, *Agencification In Nordic Countries – Sweden*, w: *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries*, red. K. Verhoest, S. van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, Basingstoke 2012, s. 245.

39 Zob. *Kommittéförordningen*, SFS 1998:1474, zob. szwedzki dziennik ustaw.

40 Ten aspekt funkcjonowania podkreślają eksperci OECD, *Better Regulation – Sweden*, s. 96.

się o opinię, mają trzy miesiące na opracowanie swojego wkładu. W konsekwencji prac komisji powstaje raport zawierający analizę i sformułowanie rozwiązań na potrzeby planowanego rządowego projektu prawnego. Należy podkreślić, że raport z prac komisji ewaluacyjnej jest publikowany i powszechnie udostępniany, zaś rocznie publikuje się od 100 do 150 tego typu raportów⁴¹.

Dzięki temu, że komisja ewaluacyjna opracowująca dane *dossier* legislacyjne działa niezależnie, już na tak wczesnym etapie różne podmioty, w tym interesariusze pozarządowi, mają możliwość śledzenia prac nad nowym prawem, a także wywierania wpływu na kształt opracowywanych przepisów prawnych. Raport komisji ewaluacyjnej jest następnie przekazywany do konsultacji do agencji rządowych, władz lokalnych, a także do organizacji pozarządowych i innych stowarzyszeń, grup i instytucji, które mogą bezpośrednio odczuć działanie projektowanego rozwiązania prawnego. Co bardzo ważne, na tym etapie konsultacji głos mogą zabrać również pojedynczy obywatele⁴². Po zebraniu opinii od partnerów społecznych, właściwe ministerstwo tworzy propozycję ustawy, która zostanie skierowana do Parlamentu. W dołączonym do projektu ustawy memorandum właściwe ministerstwo przedstawia przebieg konsultacji publicznych nad procedowanym projektem.

Niezależnie od systemu komisji ewaluacyjnych, które dotyczą najważniejszych rządowych projektów prawnych, realizowany jest również ogólny wymóg konsultacji⁴³. Podobnie jak można zaobserwować w wielu innych państwach europejskich, nie zostały wdrożone wspólne wytyczne dotyczące sposobu przeprowadzenia konsultacji publicznych przez ministerstwa i agencje rządowe, które mogą definiować własne procedury konsultacyjne, w tym przewidujące konsultacje pisemne, wysłuchania publiczne oraz wysyłanie ankiet do podmiotów regulowanych przez daną agencję⁴⁴. Konsultacje publiczne prowadzone przez ministerstwa i agencje regulacyjne są przede wszystkim pisemne, chociaż stosowane są także wysłuchania publiczne⁴⁵.

C. Holandia

Nawiązując do opinii Izabeli Opęchowskiej, możemy podkreślić, że Holandia wypracowała unikalny, tzw. polderowy model ustroju (ang. *polder model*), będący mechanizmem konsultacji społeczno-ekonomicznych, opierającym się na ramowych umowach polityków, przedsiębiorców i pracowników, zawieranych przez ich organizacje, oraz na tworzeniu różnorodnych płaszczyzn współpracy w celu ciągłego negocjowania możliwych kwestii spornych między tymi trzema grupami⁴⁶. W ten sposób system polityczny panujący w Holandii może być określony jako demokracja konsocjacyjna⁴⁷, to znaczy system demokratyczny, charakteryzujący się dążeniem do szerokiego porozumienia w sprawach istotnych dla kraju, zarówno w ramach wspólnoty politycznej, jak też całości społeczeństwa. Demokracja konsocjacyjna oparta jest na wzajemnych uzgodnieniach i kompromisie, polegającym na tym, że większość nigdy nie będzie miała całkowitej przewagi nad mniejszością. Jednakże – jak podkreśla się w dotyczącym Holandii raporcie OECD⁴⁸ – tego rodzaju model może prowadzić do daleko idącej strukturyzacji oraz „resortowości” procesu konsultacji projektów rządowych, w tym do dominacji nielicznej grupy organizacji gospodarczych i zrzeszeń przemysłowych. W tym kontekście od połowy pierwszej dekady XXI wieku rząd Holandii rozpoczął proces rozbudowy przejrzystych procedur konsultacji projektów rządowych przez interesariuszy pozarządowych.

⁴¹ Zob. *Better Regulation – Sweden*, OECD, Paryż 2010, s. 91.

⁴² Zob. *Better Regulation – Sweden*, OECD, Paryż 2010, s. 96.

⁴³ Zob. *Better Regulation – Sweden*, OECD, Paryż 2010, s. 95.

⁴⁴ Zob. *Better Regulation – Sweden*, OECD, Paryż 2010, s. 95.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Zob. I. Opęchowska, *Dialog społeczny w Holandii*, raport dostępny pod adresem www.efektywnydialog.pl/content/dialog-spo-eczny-w-holandii.

⁴⁷ Zob. J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Warszawa 1993.

⁴⁸ Zob. *Better Regulation – Netherlands*, OECD, Paryż 2010, s. 61.

Paulina Bednarz podkreśla, że za podstawowy przepis, odpowiedzialny za pozycję interesariuszy pozarządowych w holenderskim systemie konsultacji aktów rządowych, należy uznać art. 5 Konstytucji Holandii z 1815 roku⁴⁹, ustanawiający prawo petycji obywateli do władz publicznych⁵⁰. Z punktu widzenia zapewnienia udziału czynnika pozarządowego w procesie opracowywania rządowych projektów legislacyjnych za niezmiernie istotne należy uznać również postanowienie art. 79 Konstytucji Holandii. Wprowadza ono możliwość funkcjonowania przy organach administracji państwowej stałych kolegiów doradczych, uprawnionych do udziału w procesie formułowania aktów prawnych⁵¹; kolegia te są złożone z przedstawicieli wyłonionych w trybie określonym ustawą, kreującą dane kolegium doradcze. Działające na mocy Konstytucji Holandii grupy doradcze mogą być tworzone w trybie *ad hoc* w związku z konkretnym rządowym projektem legislacyjnym; grupy doradcze przypominają w ten sposób legislacyjne grupy robocze działające w ramach prac legislacyjnych Rady UE. Kolegia doradcze uczestniczą w rządowym procesie legislacyjnym na poziomie ministerstw, zaś ich rolą jest prowadzenie analiz dotychczasowego prawodawstwa oraz przedstawianie rekomendacji zmian w prawie. W ten sposób zapewniane jest uwzględnienie wyrażanych przez te grupy doradcze interesów społecznych i ekonomicznych w rządowym procesie legislacyjnym.

Z drugiej strony, w procesie konsultowania rządowej legislacji mogą uczestniczyć także przedstawiciele organizacji pozarządowych pełniących funkcję grup doradczych, w tym zwłaszcza organizacji powstałych w oparciu o uchwaloną w 1950 roku ustawę o organizacjach przemysłowych⁵². Najważniejszą rolę odgrywa Rada Ekonomiczno-Społeczna (hol. *Social—Economische Raad* – SER) złożona z 15 przedstawicieli przedsiębiorców, 15 przedstawicieli pracowników oraz 15 niezależnych ekspertów zaproszonych przez rząd. Na mocy ustawy o organizacji przemysłowej, SER jest odpowiedzialna za nadzór nad radami towarowymi i sektorowymi, przy czym rady te są wspólnie określane jako statutowe organizacje przemysłowe⁵³. Jeśli chodzi o kształt oraz uprawnienia SER, to wpisuje się ona w korporacjonistyczny kształt holenderskich rozwiązań tzw. strukturyzowanych konsultacji społecznych⁵⁴. SER może stanowić ciekawy przyczynek do toczonej w Polsce dyskusji na temat optymalnego kształtu ustrukturyzowanych konsultacji społecznych; dyskusja ta odbywa się w związku z reformą, polegającą na zaprzestaniu działalności przez tzw. Komisję Trójstronną do spraw społeczno-gospodarczych i powołaniu w jej miejsce Rady dialogu społecznego (RDS)⁵⁵. Rada będzie ciałem niezależnym i ma się stać forum trójstronnej współpracy między stroną rządową, pracownikami i pracodawcami, działającym na partnerskich warunkach. Prezydent będzie miał prawo powoływania i odwoływania członków RDS, wskazanych przez związki, pracodawców oraz Prezesa Rady Ministrów⁵⁶.

⁴⁹ P. Bednarz, Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych w Holandii_w: Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Warszawa 2011, s. 91.

⁵⁰ Art. 5: „Każdy ma prawo zwracać się z pisemnymi petycjami do kompetentnej władzy”; tekst za tłum. sejmowym dostępnym pod adresem: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html>.

⁵¹ Art. 79 ust. 1 – 3 Konstytucji Holandii: „1. Ustanowienie stałych kolegiów doradczych w sprawach ustawodawstwa i administracji państwa następuje w drodze ustawy lub na podstawie ustawy. 2. Ustawa określa ustrój, skład i uprawnienia tych kolegiów. 3. Na mocy ustawy można powierzyć tym kolegiom także inne, aniżeli doradcze, zadania”.

⁵² Dutch Industrial Organisation Act 1950 (hol. Wet op de bedrijfsorganisatie 1950); tłum. na jęz. ang. dostępne pod adresem: www.ser.nl/~media/files/internet/talen/engels/2011/2011_industrialorganisationact.ashx.

⁵³ Zob. oprac. zbior. Rady społeczno-gospodarcze krajów UE, dostępne pod adresem: www.dialog.gov.pl/dialog-miedzynarodowy/rady-spoeczno-gospodarcze.

⁵⁴ W dokumentach OECD mianem „strukturyzowanych” określa się konsultacje z reprezentującymi wąskie interesy podmiotami wyróżnionymi sektorowo, które to podmioty zostały ustanowione aktem prawnym; zob. Better Regulation – Netherlands, OECD, Paryż 2010, s. 61.

⁵⁵ Zob. ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240).

⁵⁶ Na forum RDS pracownicy i pracodawcy będą mieć równą liczbę reprezentantów – po 24. Po ośmiu członków Rady będzie wskazywać Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych i NSZZ

Od 2011 roku Holandia aktywnie uczestniczy w międzynarodowym projekcie *Open Government Programme* (OGP), służącym wzmocnieniu przejrzystości oraz rozliczalności (ang. *accountability*) procesu formułowania polityk publicznych przez rządy państw członkowskich. Jednym z narzędzi wypracowanych w ramach tego projektu obejmują opracowywanie raportu, w którym dany rząd przedstawia ocenę postępu swojego zaangażowania w realizację celów OGP⁵⁷. Ponadto, elementem OGP jest przyjęcie przez rząd Holandii dokumentu programowego – *Wizji OGP* (hol. *Visie Open Overheid*) – określającego zobowiązania rządu do tworzenia bardziej otwartego oraz inkluzyjnego modelu nowoczesnych konsultacji publicznych⁵⁸. W rozwijanym w ramach inicjatywy OGP modelu, rząd i organizacje społeczeństwa obywatelskiego wspólnie opracowują koncepcję rozwijania otwartości rządu, wzmocnienia jego rozliczalności oraz oparcie relacji pomiędzy rządem a społeczeństwem obywatelskim na najnowszych technologiach IT⁵⁹. Jeśli chodzi o realizację, współpraca rządu i interesariuszy pozarządowych jest oparta na przyjmowaniu planów działań, zawierających konkretne środki rozwoju współpracy rządu i sektora obywatelskiego.

Przyjęte w Holandii rozwiązania prawne oraz inicjatywy programowe (jak np. OGP) wskazują, że angażowanie partnerów społecznych w proces legislacyjny zapewnia wysokiej jakości przepisy prawne, których nie trzeba poddawać nieustannym nowelizacjom. Kształt rozwiązań holenderskich również wskazuje, iż należy angażować grupy eksperckie już na etapie procesu planowania legislacyjnego oraz przygotowywania projektów aktów prawnych, przy jednoczesnym zapewnieniu jawności pracy grup ekspertów poprzez upowszechnianie raportów z działań oraz wpływu ich rekomendacji na zmiany w projektach. Rozwiązania holenderskie ukazują także trudności w formułowaniu nowoczesnego systemu konsultacji społecznych tam, gdzie istnieją rozbudowane instytucje konsultacyjne, wywodzące się jeszcze z praktyki państwa przemysłowego połowy XX wieku.

D. Wielka Brytania

Rozwiązania brytyjskie wyznaczają najlepsze standardy, jeśli chodzi o nowoczesne polityki publiczne, w szczególności na rzeczywiste uznanie zasługują przyjęte nad Tamizą rozwiązania dotyczące udziału interesariuszy pozarządowych w procesie konsultacji publicznych rządowych projektów aktów prawnych. Przyjęte w Wielkiej Brytanii unormowania wpisują się, z jednej strony, w wolnościową tradycję *common law*, natomiast z drugiej stanowią element wysokiej jakości funkcjonowania administracji publicznej Zjednoczonego Królestwa⁶⁰.

Trzeba jednakże zastrzec, iż wobec specyfiki brytyjskich rozwiązań ustrojowych, w tym wobec braku pisanej ustawy zasadniczej, roli konwencji, praktyk i zwyczajów konstytucyjnych, konsekwentnie realizowanej zasady suwerenności Parlamentu przy jednoczesnych szerokich kompetencjach regulacyjnych egzekutywy oraz agencji regulacyjnych, niekiedy nie jest łatwo orzec o optymalnej formule oddania rozwiązań brytyjskich w systemie prawa kontynentalnego, z jego rygorystycznym podziałem na ustawy oraz rozporządzenia. Dodać bowiem należy, że pomimo faktu, iż demokracja brytyjska cieszy się jednym z najbardziej zaawansowanych systemów partycypacji w konsultacjach społecznych, to jednocześnie nie zostały przyjęte jakiegokolwiek przepisy o charakterze wiążącym, które gwarantowałyby udział partnerów

"Solidarność", a po sześciu organizacje pracodawców: Lewiatan, Pracodawcy RP, Business Centre Club i Związek Rzemiosła Polskiego. Do Rady z głosem doradczym swoich przedstawicieli wprowadzą też prezydent oraz Prezesi NBP i GUS.

⁵⁷ Rząd Holandii w 2014 roku przygotował odpowiedni raport ewaluacyjny *Open Government Partnership Self-Assessment Report The Netherlands 2014*, dostępny pod adresem: www.opengovpartnership.org/sites/default/files/rapport_self-assessment_BZK_EN.pdf.

⁵⁸ Zob. www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/01/visie-open-overheid.html.

⁵⁹ Zob. *Visie Open Overheid*, s. 5.

⁶⁰ Zob. J.-J. Jonker, *Countries Compared on Public Performance. A Study of Public Sector Performance in 28 Countries*, The Netherlands Institute for Social Research, The Hague 2012, s. 15.

społecznych w procesie konsultacji⁶¹. Jednakże trzeba zaznaczyć, iż choć w Wielkiej Brytanii nie mamy do czynienia z regulacją ustawową, to jednak w systemie *common law* kodeksy dobrych praktyk i wszelkie inne akty typu *soft law* są jednak traktowane z nieporównywalnie większą powagą niż wytyczne obowiązujące w państwach prawa kontynentalnego. O tej różnicy często się w Polsce zapomina.

Wzmacnianie pozycji interesariuszy pozarządowych w procesie rządowych konsultacji legislacyjnych przyjęło na gruncie Zjednoczonego Królestwa formę kodeksów dobrych praktyk, jako dokumentów przyjmowanych przez rząd, a w ten sposób politycznie zobowiązującym ministerstwa oraz inne agendy administracyjne do przestrzegania postanowień, wynikających z tych dokumentów. Pierwszym kompleksowym dokumentem dotyczącym zasad prowadzenia konsultacji społecznych był przyjęty w 2000 roku przez rząd Tony'ego Blair'a *Kodeks dobrej praktyki w zakresie konsultacji pisemnych* (ang. *Code of practice on written consultation*)⁶². Stanowił on realizację zobowiązań Partii Pracy w zakresie modernizacji funkcjonowania administracji centralnej Wielkiej Brytanii, zaś prace nad nim rozpoczęły się już w 1997 roku. Jednym z ważnych aspektów wprowadzenia Kodeksu praktyki w zakresie konsultacji pisemnych było to, że w wyniku zbieranych w związku z jego obowiązywaniem doświadczeń, został on gruntownie znowelizowany w latach 2004 i 2008. Wersja z lipca 2008 pod zmodyfikowaną nazwą *Kodeks dobrej praktyki w zakresie konsultacji* (ang. *Code of Practice on Consultation*)⁶³ – była niewątpliwie cennym podsumowaniem aspiracji rządu Blaira, jeśli chodzi o wprowadzenie bardziej przejrzystego procesu formułowania rządowych projektów legislacyjnych, jak też stanowiła dobry punkt wyjścia dla rządzącej od maja 2010 koalicji Partii Konserwatywnej oraz Liberalnych Demokratów.

W chwili obecnej kwestia zapewnienia jak najwyższych standardów konsultacji społecznych określona jest w opracowanym przez Urząd Gabinetu dokumencie *Zasady konsultacji* (ang. *Consultation Principles*), przyjętym w ramach rządowego programu reformy brytyjskiej służby cywilnej (ang. *Civil Service Reform*)⁶⁴. Pierwotna wersja *Zasad konsultacji* z lipca 2012 została zmieniona, w związku z czym obecnie obowiązuje wersja z października 2013⁶⁵. W dokumencie wskazuje się wyraźnie, iż zastępuje on *Kodeks dobrej praktyki w zakresie konsultacji* z 2008 roku, a ponadto podkreśla się tam, iż *Zasady konsultacji* nie stanowią podręcznika legislacyjnego, lecz mają wspomagać decydentów oraz kreatorów polityk publicznych w dokonaniu optymalnego wyboru: kiedy, z jakimi interesariuszami oraz w jaki sposób prowadzić konsultacje.

Od strony formalnej *Zasady konsultacji* mają charakter wytycznych (ang. *guidance*), które wiążą ministerstwa i inne agendy państwowe na zasadzie wewnętrznego kierownictwa Gabinetu w stosunku do podległych mu jednostek administracji państwowej. W *Zasadach konsultacji* znajdujemy zastrzeżenie, iż jako wytyczne rządu nie mają one wiążącej mocy prawnej, w tym nie pozostają w sprzeczności ze szczególnymi wymogami wprowadzanymi na mocy odrębnych, powszechnie obowiązujących przepisów⁶⁶. Takie ujęcie relacji *Zasad konsultacji* oznacza jednak, iż postanowienia ustaw szczególnych mogą nadawać interesariuszom pozarządowym jeszcze korzystniejsze uprawnienia do kwalifikowanego udziału w procesie konsultacji rządowych projektów legislacyjnych. Z racji kluczowej pozycji Gabinetu w brytyjskim systemie ustrojowym można ponadto zauważyć, iż standardy zawarte w *Zasadach konsultacji* funkcjonalnie cechują się rangą podstawowego aktu regulującego tak fundamentalny aspekt pracy rządu, tj. opracowywania projektów aktów prawnych. Warto dodać, że w warunkach brytyjskich rząd jest uprawniony do wydawania

⁶¹ Zob. P. Bednarz, *Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych – Wielka Brytania*, w: *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym*, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Warszawa 2011, s. 45-46.

⁶² Dostępny pod adresem www.archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/_consultation.pdf.

⁶³ Dostępny pod adresem www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf.

⁶⁴ Zob. na temat zakresu tego programu www.gov.uk/government/policies/civil-service-reform.

⁶⁵ Zob. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255180/Consultation-Principles-Oct-2013.pdf.

⁶⁶ Zob. *Zasady konsultacji* – s. 3: "This guidance does not have legal force and does not prevail over statutory or mandatory requirements".

aktów wykonawczych w postaci tzw. ustawodawstwa delegowanego (ang. *delegated legislation, subordinated legislation*). Wobec braku spisanej konstytucji – w tym także braku unormowanego na poziomie konstytucyjnym katalogu źródeł prawa – rząd dysponuje różnorodnym zespołem delegacji legislacyjnych⁶⁷, których kształt określa dana ustawa Parlamentu. Jest to więc model szerokich uprawnień prawotwórczych egzekutywy, w którym konsultacje społeczne nabierają szczególnego znaczenia, zaś na rządzie spoczywa istotna odpowiedzialność za tworzenie uzasadnionych oraz odpowiednio skonsultowanych regulacji.

W *Zasadach konsultacji* wskazuje się, iż określają one reguły, zgodnie z którymi ministerstwa (ang. *government departments*) oraz inne agendy państwowe (ang. *other public bodies*) angażują interesariuszy pozarządowych w proces opracowywania polityk publicznych oraz opracowywania aktów prawnych. Niezmiernie ważną zasadą przewodnią omawianego dokumentu jest podkreślenie wymogu proporcjonalności rodzaju i skali prowadzonych konsultacji w stosunku do realnego potencjału wpływu projektowanych regulacji na życie społeczne i ekonomiczne, zaś ponadto należy – po stronie organów rządowych – dążyć do osiągnięcia rzeczywistego zaangażowania interesariuszy pozarządowych, a nie tylko realizować formalny wymóg konsultacji w następstwie procesu biurokratycznego.

Jeśli chodzi o najbardziej praktyczne postanowienia *Zasad konsultacji*, to należy wskazać następujące:

- konsultacje powinny trwać co najmniej 12 tygodni, jednakże ministerstwa (lub inne agendy państwowe) mogą wydłużyć czas trwania konsultacji, szczególnie w przypadku, gdy już na wcześniejszym etapie prac – np. w fazie opracowania założeń danej polityki publicznej – nastąpiło rozległe czasowo zaangażowanie prac ministerstwa;
- ministerstwa oraz inne agendy państwowe powinny angażować większe zasoby analityczne w określenie optymalnego sposobu zaangażowania potencjalnych interesariuszy oraz ekspertów; ponadto – w tym kontekście jednostki rządowe, które powadzą konsultacje, powinny rozwijać wiedzę swoich urzędników pod kątem podejmowania dobrze uzasadnionych decyzji w trakcie procesu konsultacji publicznych;
- ministerstwa oraz inne agendy państwowe powinny precyzyjnie uzasadnić, jakie uwagi zostały zgłoszone podczas konsultacji, jak też przedstawić informacje na temat tego, które uwagi zostały uwzględnione przy opracowywaniu danego projektu legislacyjnego;
- konsultacje powinny mieć formę „domyślnie elektroniczną” (ang. *digital by default*), ale inne formy konsultacji powinny być stosowane tam, gdzie są one potrzebne, aby dotrzeć do grup, których dotyczą; w szczególności konsultacje mogą mieć formę wysłuchań, konferencji oraz ankiet, w tym internetowych⁶⁸;
- w zakresie zobowiązań rządu ujętych w *Zasadach konsultacji*, stosowane będą także zasady podpisanego w 2010 roku *Paktu między rządem a sektorem wolontariatu i społeczeństwa obywatelskiego* (dalej: *Pakt*)⁶⁹.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na postanowienia przywołanego wyżej *Paktu*, istotne z punktu widzenia udziału interesariuszy pozarządowych w rządowych procesach decyzyjnych. Odnotować trzeba oryginalność idei zawarcia przez rząd kompleksowego porozumienia z organizacjami społeczeństwa

⁶⁷ Również nazwy poszczególnych aktów wykonawczych są bardzo różnorodne, np. *orders in council, orders, regulations, rules, directions, schemes*; próbą systematyzacji trybu i zasad ich wydawania, w tym zakres kontroli Parlamentu nad ich treścią, jest *Statutory Instruments Act 1946*; zob. szerzej: W. McKay, Ch. W. Johnson, *Parliament & Congress. Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*, Oxford 2010, s. 468-473.

⁶⁸ Zob. www.peopleandparticipation.net; zob. także *OECD Better Regulation 2010 United Kingdom*, s. 81.

⁶⁹ Zob. *The Compact. The Coalition Government and Civil Society Organisations Working Effectively in Partnership for the Benefit of Communities and Citizens in England*, grudzień 2010 r., dostępny pod adresem www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214617/the_compact.pdf.

obywatelskiego (ang. *civil society organisations – CSOs*). *Pakt* ten został przyjęty między szeroko rozumianym sektorem rządowym⁷⁰ oraz – również obszernie zakreślonym – zinstytucjonalizowanym społeczeństwem obywatelskim⁷¹, jak też charakteryzuje się otwartym charakterem, umożliwiającym przystępowanie doń interesariuszom pozarządowym⁷². Zawarte w *Zasadach konsultacji* odniesienie do *Paktu* jest o tyle znaczące, iż to właśnie postanowienia Sekcji 2 (pt. *Effective and transparent design and development of policies, programmes and public services*) tego dokumentu⁷³ zawierają uszczegółowienie uprawnień interesariuszy pozarządowych. Zwłaszcza punkty 2.3-2.6 *Paktu* kreują polityczne zobowiązanie rządu koalicyjnego do respektowania następujących uprawnień CSOs:

- na podstawie pkt 2.3 *Paktu* rząd zobowiązuje się przy opracowywaniu nowych polityk, programów oraz usług publicznych do współpracy z CSOs już od najwcześniejszego etapu prac, w tym też do zapewnienia udziału ze strony jak najbardziej reprezentatywnych organizacji oraz usunięcia wszelkich barier utrudniających konsultacyjny wkład CSOs⁷⁴;

- w pkt. 2.4 rząd zadeklarował przekazywanie CSOs informacji o uruchomieniu procesu konsultacji na możliwie najwcześniejszym etapie, tak aby CSOs zdołały uzyskać opinię swoich beneficjentów, użytkowników, członków, wolontariuszy oraz administratorów; we właściwych, umożliwiających miarodajne zaangażowanie przypadkach, rząd zobowiązuje się do przyznawania CSOs okresu konsultacji pisemnych, trwającego 12 tygodni, przy jednoczesnym zobligowaniu jednostek sektora rządowego do precyzyjnego uzasadniania krótszych ram czasowych konsultacji lub mniej formalnego charakteru odnośnych konsultacji⁷⁵;

- postanowienie pkt. 2.5 wprowadzają zobowiązanie rządu do opracowywania dokumentu postkonsultacyjnego, w którym dana jednostka sektora rządowego wyjaśniałaby zakres wpływu konsultacji z CSOs na ostateczny kształt nowych polityk, programów oraz usług publicznych, jak też wskazywałaby, które z uwag CSOs nie zostały uwzględnione⁷⁶;

- w oparciu o treść pkt. 2.6 *Paktu* wprowadzono zobowiązanie rządu do przeprowadzania oceny wpływu nowych polityk, legislacji oraz wytycznych na sektor CSOs, przy czym celem dokonywanych przez sektor rządowy ocen powinna być redukcja obciążeń biurokratycznych, w tym zwłaszcza w odniesieniu do najmniejszych CSOs⁷⁷.

Ciekawym aspektem *Paktu* jest to, iż również CSOs podejmują w nim zobowiązania w stosunku do rządu, jeżeli chodzi o zakres oraz podejście CSOs do konsultacji projektów rządowych:

⁷⁰ Zob. Preambułę paktu: "This Renewed Compact is an agreement between the Coalition Government, and their associated Non-Departmental Public Bodies, Arms Length Bodies and Executive Agencies".

⁷¹ Chodzi zwłaszcza o objęcie terminem CSO organizacji charytatywnych, wolontariatu, spółdzielni, grup i wspólnot obywatelskich (civil society organisations include charities, social enterprises and voluntary and community groups).

⁷² Poprzez stowarzyszenie CompactVoice; zob. www.compactvoice.org.uk.

⁷³ Zob. Sekcja 2 Paktu: "Effective and transparent design and development of policies, programmes and public services".

⁷⁴ Zob. Pakt, s. 9, pkt 2.3: "Work with CSOs from the earliest possible stage to design policies, programmes and services. Ensure those likely to have a view are involved from the start and remove barriers that may prevent organisations contributing".

⁷⁵ Ibidem, pkt 2.4: "Give early notice of forthcoming consultations, where possible, allowing enough time for CSOs to involve their service users, beneficiaries, members, volunteers and trustees in preparing responses. Where it is appropriate, and enables meaningful engagement, conduct 12-week formal written consultations, with clear explanations and rationale for shorter time-frames or a more informal approach".

⁷⁶ Ibidem, pkt 2.5.: "Consider providing feedback (for example through an overall government response) to explain how respondents have influenced the design and development of policies, programmes and public services, including where respondents' views have not been acted upon".

⁷⁷ Ibidem, pkt. 2.6: "Assess the implications for the sector of new policies, legislation and guidance, aiming to reduce the bureaucratic burden, particularly on small organisations".

- na podstawie pkt. 2.7 sektor CSOs podejmuje się promowania oraz aktywnego uczestnictwa w konsultacjach projektów rządowych⁷⁸;
- ważnym elementem *Paktu* jest określone w pkt. 2.8 zobowiązanie CSOs do aktywnego zwracania się o wyrażenie opinii do swoich użytkowników, klientów, beneficjentów, członków, wolontariuszy oraz zarządców, jak też do klarownego określania, kto oraz w jakim zakresie jest reprezentowany w danym procesie konsultacyjnym⁷⁹;
- przy opracowywaniu swoich wkładów do konsultacji projektów rządowych w oparciu o pkt 2.9 CSOs zobowiązały się do przedstawiania uwag opartych na dowodach (ang. *evidence-based solutions*), zaś ponadto propozycje regulacyjne CSOs powinny być sformułowane w sposób jasny, co umożliwiłoby ich wdrożenie⁸⁰.

Podsumowując rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii, należy podkreślić, że pomimo braku ich ustawowego umocowania, stanowią one doniosłe zobowiązanie polityczne rządu do szanowania oraz umacniania uprawnień interesariuszy pozarządowych w toku rządowych procedur legislacyjnych oraz wprowadzania nowych programów i polityk publicznych. Rząd brytyjski niewątpliwie dostrzega, iż rzetelnie prowadzone konsultacje społeczne zwiększają zaufanie i zaangażowanie grup społecznych jakże zróżnicowanych dzisiejszych społeczeństw, co sprzyja także przejrzystości funkcjonowania administracji państwowej⁸¹ oraz budowaniu sprawnego systemu regulacyjnego⁸². Dodatkowo, konsultacje zwiększają społeczne zrozumienie różnych obszarów polityki oraz niejako kreują poczucie „społecznej współwłasności” tworzonego prawa. Dostrzec również trzeba to, iż konsultacje w Wielkiej Brytanii nie są traktowane jedynie jako *stricte* formalne realizowanie procedur legislacyjnych, lecz uważa się je za istotną przesłankę opracowywania skutecznych, uzasadnionych w odniesieniu do określonego zakresu oraz wybranych instrumentów, racjonalnych przepisów, które są w stanie odpowiadać na realne potrzeby społeczeństwa⁸³.

E. Republika Federalna Niemiec

Republika Federalna Niemiec jest państwem federalnym, w skład którego wchodzi kraje związkowe (niem. *Länder*), jednakże to prawodawstwo federalne pozostaje w ramach tzw. federalizmu kooperacyjnego podstawowym poziomem tworzenia norm prawnych⁸⁴. Dla zrozumienia specyfiki tworzenia rządowych aktów prawnych w Niemczech warto wskazać na wysoce profesjonalny, cieszący się opinią bezstronnego i apolitycznego aparat administracyjny (który jest w stanie bardzo sprawnie przeprowadzić od strony technicznej procedurę legislacyjną), jak też na dużą skłonność do poszukiwania konsensusu i wypracowywania kompromisów.

⁷⁸ Ibidem, pkt 2.7: “Promote and respond to government consultations where appropriate”.

⁷⁹ Ibidem, pkt. 2.8: “Seek the views of service users, clients, beneficiaries, members, volunteers, and trustees when making representation to government. Be clear on who is being represented, in what capacity and on what basis that representation is being made”.

⁸⁰ Ibidem, pkt. 2.9: “When putting forward ideas, focus on evidence-based solutions, with clear proposals for positive outcomes”.

⁸¹ Zob. Civil Service Reform Plan, czerwiec 2012, dostępny pod adresem www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf.

⁸² Zob. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials, Department of Business, Innovation & Skills, Londyn 2015, dostępny pod adresem: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/421078/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf.

⁸³ Zob. B. Jones, Administrative Law in the United Kingdom, w: Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis, red. R. Seerden, F. Stroink, Antwerp 2002, s. 216-217.

⁸⁴ Zob. A. Gunlicks, *The Länder and German Federalism*, Manchester 2003, s. 53-80 oraz 216-221.

Należy wskazać, iż w niemieckim porządku prawnym nie istnieją żadne ustawowe gwarancje, dotyczące udziału partnerów społecznych w procesie legislacyjnym, które to rozwiązanie spotkało się z krytyką OECD⁸⁵. Eksperti OECD wskazali zwłaszcza na fakt, iż w latach 2004–2010 – tj. od poprzedniego analogicznego raportu OECD – rząd RFN nie uczynił nic, aby odpowiednio uregulować prawnie kwestie udziału interesariuszy pozarządowych w rządowy proces opracowywania aktów prawnych. Przemysław Kulawczuk zaznacza, iż „sytuacja jest o tyle dziwna, że w Niemczech funkcjonuje dobrze rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, działa bardzo silny sektor organizacji pozarządowych, funkcjonują silne fundacje związane z partiami politycznymi, które ostro by zaprotestowały, gdyby ich prawa miały być naruszane”.

Jedynym dokumentem regulującym na szczeblu federalnym udział interesariuszy pozarządowych w procesie konsultacji są zasady rządu federalnego *Joint Rules of Procedure*⁸⁶, które w § 47 przewidują, że ministerstwa są zobowiązane do prowadzenia konsultacji z organizacjami reprezentującymi podmioty, na które wywierają wpływ projektowane akty prawne rządu federalnego⁸⁷. Należy podkreślić, iż *Joint Rules of Procedure* odnoszą się zarówno do rządowych projektów ustaw, jak i rozporządzeń wykonawczych. W praktyce funkcjonowania ministerstw federalnych wszystkie najważniejsze kwestie, w tym wybór partnerów do konsultacji, ramy czasowe (na podstawie § 50 *Joint Rules of Procedure* generalnie są to cztery tygodnie⁸⁸), opracowanie informacji zwrotnej, publikacja zaprezentowanych stanowisk interesariuszy pozarządowych ustalane są uznaniowo przez konkretne ministerstwa, zwłaszcza przez ministerstwo prowadzące projekt (tzw. *lead ministry*). Jeśli chodzi o prowadzenie konsultacji z interesariuszami pozarządowymi, to również w tym zakresie doświadczenia RFN nie są szczególnie znaczące, zaś dopiero w 2008 roku odbyła się pierwsza runda konsultacji elektronicznych; dotyczyła ona konsultacji rządowego projektu ustawy w sprawie internetowego portalu obywatelskiego (*Citizens Portal Act of 2008*; niem. *Bürgerportalgesetz*).

W raporcie OECD z 2010 roku stwierdzono, że Niemcy są na wczesnym etapie wprowadzania otwartego podejście do publicznych konsultacji, np. dotyczących zmniejszenia ciężarów administracyjnych dla małego biznesu. Jednocześnie w raporcie OECD stwierdza się, że ogólnie rzecz biorąc, uczestnicy systemu konsultacji publicznych są zadowoleni z poziomu merytorycznego oraz rzetelności proceduralnej konsultacji, zwłaszcza jeżeli są to instytucje, które od lat współpracują z władzami państwowymi⁸⁹.

⁸⁵ Zob. Better Regulation in Europe: Germany, OECD, Paryż 2010, s. 73-79.

⁸⁶ Zob. www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150474/publicationFile/13399/Moderner_Staat_-_Moderne_Id_23340_de.pdf.

⁸⁷ Zob. Joint Rules of Procedure, § 47 ust. 1-4 Involvement of the Länder, national associations of local authorities, the expert community and associations:“(1) Draft bills must be sent to the Länder, national associations of local authorities and representatives of the Länder to the Federation as early as possible, if their interests are affected. If any of the Federal Ministries involved can be expected to dissent on essential points, the draft bill must not be sent out without their consent. If a legislative project is to be treated confidentially, this must be indicated. (2) The Federal Chancellery must be informed of the involvement. Its consent must be obtained where bills are of particular political importance. (3) The prompt involvement of central and umbrella associations and of the expert community at federal level is subject to the provisions of paragraphs 1 and 2 mutatis mutandis. The timing, scope and selection will be left to the discretion of the lead Federal Ministry, unless specific rules stipulate otherwise. (4) When involving parties under paragraphs 1 and 3, it must be expressly pointed out that this is a bill which the Federal Government has not yet adopted. The bill may be accompanied by the explanatory memorandum and front sheet”.

⁸⁸ W szczególnie skomplikowanych kwestiach termin konsultacji może zostać w oparciu o przepis § 50 wydłużony do ośmiu tygodni.

⁸⁹ Zob. Better Regulation in Europe: Germany, OECD, Paryż 2010, s. 75.

7. Postulat ustawowego unormowania uprawnień interesariuszy w rządowych konsultacjach projektów aktów prawnych

Na tle wyżej przeprowadzonych rozważań celowy byłby postulat ustawowego unormowania w Polsce prawa obywateli oraz interesariuszy pozarządowych w rządowym procesie konsultacji aktów prawnych. Zróżnicowana grupa przykładów odpowiednich rozwiązań państw europejskich wskazuje na to, iż ustawowa regulacja uprawnień oraz trybu i zasad udziału interesariuszy pozarządowych w rządowym procesie legislacyjnym stanowi najwyższy standard ochrony praw tej grupy podmiotów w systemie tworzenia prawa przez egzekutywę. Pod tym względem za najbardziej miarodajne wzory trzeba niewątpliwie uznać rozwiązania przyjęte w Szwecji oraz Szwajcarii. Zwłaszcza ten ostatni przykład państwa kontynentalnej kultury prawnej – gdzie odpowiednie oparcie dla zagwarantowania praw obywateli oraz interesariuszy pozarządowych znajdujemy zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak też ustawowym – powinien stanowić referencyjny model najbardziej prawidłowego wdrożenia interesujących nas regulacji do prawa polskiego. Niezależnie od możliwości dokonania odpowiednich zmian w Konstytucji RP z 1997 roku (np. poprzez rozbudowanie *Rozdziału II – Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*), istnieje konieczność rozbudowania regulacji normujących rządowy proces opracowywania aktów prawnych o ustawę w sprawie konsultacji publicznych wzorowaną na szwajcarskiej ustawie z 2005 roku.

8. Wnioski

W celu poprawy jakości stanowionego prawa, a także zapewnienia należytej partycypacji obywateli w procesie oceny jego skutków ekonomicznych i społecznych, należy – na poziomie ustawowym – sformułować podstawowe zasady konsultacji publicznych. Zasady te powinny być stosowane przez wszystkie podmioty uczestniczące w procesie stanowienia prawa, zwłaszcza na etapie rządowym. Prawodawca prowadzący konsultacje publiczne byłby obowiązany w szczególności podać do wiadomości publicznej uwagi zgłaszane przez organizacje społeczne i obywateli oraz swoje stanowisko wobec tych uwag. Realizujące rządowy proces konsultacji publicznych ministerstwa i urzędy centralne powinny zostać ustawowo zobowiązane do pozostawienia podmiotom pragnącym partycypować w konsultacjach odpowiedniej ilości czasu do przeanalizowania projektu aktu normatywnego lub jego założeń oraz sformułowania uwag, stosownie do objętości i stopnia skomplikowania projektu.

Ustawowym celem konsultacji publicznych byłoby uzyskanie przez projektodawcę możliwie pełnej wiedzy o skutkach ekonomicznych i społecznych, jakie w opinii interesariuszy pozarządowych, a zwłaszcza zdaniem obywateli może spowodować wejście w życie projektowanego aktu normatywnego. W ramach rządowych konsultacji publicznych organ wnioskujący mógłby zebrać informacje, czy projektowane rozwiązanie prawne jest proporcjonalne i adekwatne do zakładanych celów, a pożądanym efektów nie można osiągnąć poprzez ingerencję mniej uciążliwą dla jednostki. W ten sposób polski system tworzenia prawa zostałby dostosowany do referencyjnych rozwiązań europejskich.

Bibliografia

Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji, red. M. Żuralska, Warszawa 2012

A. Bałaban, J. Ciapała, L. Garlicki R. Mojak, P. Sarnecki, W. Skrzydło, Z. Witkowski, *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002

Bednarz P., Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych – Wielka Brytania, w: Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Warszawa 2011

Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Officials, Department for Business Innovation and Skills, Londyn 2015

Better Regulation in Europe: Germany, OECD, Paryż 2010

Better Regulation in Europe: Netherlands, OECD, Paryż 2010

Better Regulation in Europe: Sweden, OECD, Paryż 2010

Carelli F., Switzerland, w: A Comparative Survey of Procedures for Public Participation in the Lawmaking Process – Report for the National Campaign for People’s Right to Information (NCPRI), Oxford 2011

Gunlicks A., The Länder and German Federalism, Manchester 2003

Joint Rules of Procedure, Bundeskanzleiamt, Berlin 2013

Jones B., Administrative Law in the United Kingdom, w: Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis, red. R. Seerden, F. Stroink, Antwerp 2002

Jonker J.-J., Countries compared on public performance A study of public sector performance in 28 countries, The Netherlands Institute for Social Research, The Hague 2012

Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 8 kwietnia 1999 r., tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000

Kommittéförordningen, SFS 1998:1474 (zob. szwedzki dziennik urzędowy: www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommittforordning-19981474_sfs-1998-1474)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Loi fédérale sur la procédure de consultation de 18 mars 2005, RO 2005 4099 (zob. federalny dziennik urzędowy: www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20032737/index.html)

Lundell B., *The Learning State. Mechanisms and procedures for public participation in the legislative process in Sweden*, Lund University, Faculty of Law, Paper presented at the International Workshop on Public Participation in the Law-making process, Beijing 15-16 December 2008

McKay W., Johnson W. Ch., Parliament & Congress. Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century, Oxford 2010

Niklasson B., Agencification In Nordic Countries – Sweden, w: Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries, red. K. Verhoest, S. van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, Basingstoke 2012

Open Government Partnership Self-Assessment Report The Netherlands 2014, dostępny pod adresem: www.opengovpartnership.org/sites/default/files/rapport_self-assessment_BZK_EN.pdf.

Pietryka A., Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje prawa człowieka – perspektywa pozarządowa, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012

Rybiński K. (red.), Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce, Warszawa 2012

Słownik politologii, red. B. Walicka, Warszawa 2008

Sobczyński D., *Reforma systemu legislacji w Polsce*, Instytut Allerhanda, Kraków 2012

System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013

The Compact. The Coalition Government and Civil Society Organisations Working effectively in Partnership for the Benefit of Communities and Citizens in England, London 2010

The Consultation Principles, London 2013

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 979)

Uhlmann F., Popular Initiatives for Better Regulation in Switzerland, Berno 2012

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392)

Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego przyjęte przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)

