



MINISTERSTWO  
SPRAWIEDLIWOŚCI

www.ms.gov.pl

Projekt finansowany z budżetu Państwa  
realizowany przez Powiat Kielecki

HONESTE VIVERE  
FUNDACJA

PORADNIK PRAWNY



Powiat Kielecki



# UDZIAŁ OBYWATELI W KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH I PUBLICZNYCH

FUNDACJA  
HONESTE VIVERE



ul. Amałowicza – Tatarska 7,  
04-474 Warszawa



[www.honestevivere.org](http://www.honestevivere.org)



[/fundacjahonestevivere](https://www.facebook.com/fundacjahonestevivere)



+48 22 379 75 40



fax: +48 22 349 26 20



[kontakt@honestevivere.org](mailto:kontakt@honestevivere.org)

## **1. KONSULTACJE SPOŁECZNE A KONSULTACJE PUBLICZNE.**

Konsultacje w systemie demokratycznym są jednym z najważniejszych procesów w stanowieniu prawa, ponieważ gwarantują jego wysoką jakość. Dzięki konsultacjom władze różnego szczebla, tj.: gminy, powiatu, województwa, czy też szczebla centralnego mogą uzyskać opinie, uwagi, informacje od obywateli, przedstawicieli poszczególnych grup społecznych, czy też organizacji pozarządowych odnośnie procedowanego prawa.

Definicje konsultacji określają „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” przyjęte w maju 2015 r. przez Radę Ministrów. Zgodnie z wytycznymi: KONSULTACJE SPOŁECZNE to „konsultacje z partnerami społecznymi, których obowiązek przeprowadzenia wynika z obowiązujących aktów prawnych”. KONSULTACJE PUBLICZNE to „powszechne, otwarte konsultacje z partnerami społecznymi, którzy mogą być zainteresowani konkretnym kształtem projektowanego rozwiązania”.

## **2. CZYM DOKŁADNIE SĄ KONSULTACJE SPOŁECZNE.**

Konsultacje społeczne to forma dialogu społecznego, w którym uczestniczą przedstawiciele władzy szczebla lokalnego lub centralnego, organizacje pozarządowe oraz obywatele. Dzięki konsultacjom władza ma okazję posłuchać, co w danej kwestii mają do powiedzenia obywatele, zaś obywatele mają możliwość wyrazić swoją opinię w kwestiach ważnych dla społeczności oraz swoją koncepcję w zakresie tego, jakie działania i w jakiej formie powinny zostać przez decydentów podjęte. Konsultacje społeczne są sposobem uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji od instytucji i osób, których dotkną w sposób bezpośredni lub pośredni skutki proponowanych przez władzę działań.

Konsultacje tworzą korzystne warunki do wymiany poglądów i w realny sposób włączają członków społeczności w proces decyzyjny. Co prawda obywatele nie decydują bezpośrednio, ale ich zdanie/opinie są brane pod uwagę przez rządzących przy podejmowaniu ostatecznych decyzji.

## **3. CELE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.**

Ogólnym celem konsultacji społecznych jest poszukiwanie rozwiązań, które pomogą władzom publicznym podejmować decyzje w największym stopniu realizujące zasadę dobra wspólnego w danej społeczności.

Wśród głównych celów konsultacji społecznych można wskazać:

- poprawę jakości podejmowanych decyzji, czemu sprzyja dwustronna

wymiana informacji między władzami a obywatelami;

- rozładowanie istniejącego konfliktu lub zapobiegnięcie mu, szczególnie w sytuacji, gdy władze planują podjęcie trudnej decyzji, której wdrożenie może wywołać nieprzyjemne dla społeczności skutki - w takiej sytuacji obywatele zazwyczaj sami chcą zaangażować się w prace nad rozwiązaniem problemu i wypracowaniem jego optymalnego rozwiązania;
- wciągania obywateli w proces kształtowania polityk publicznych;
- zwiększenie zaangażowania obywateli w sprawy publiczne;
- budowanie zaufania do władz i zawiązywanie się silnych relacji;
- tworzenie społeczeństwa obywatelskiego, w którym istnieje poczucie współodpowiedzialności za podejmowane decyzje.

#### **4. PODSTAWY PRAWNE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.**

Podstawowym aktem prawnym umożliwiającym prowadzenie konsultacji społecznych jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 4: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” i „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Wskazać należy także na art. 54, 61 i 74, które dotyczą dostępu do informacji o działaniu organów władzy publicznej.

Bezpośrednią podstawą prawną do przeprowadzenia konsultacji społecznych są przepisy następujących ustaw:

- ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (Dz.U.2022.559 t.j. z dnia 2022.03.09);
- ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U.2022.1526 t.j. z dnia 2022.07.21);
- ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U.2022.2094 t.j. z dnia 2022.10.13) zaś jeśli chodzi o konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi;
- ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku (Dz.U.2022.1327 t.j. z dnia 2022.06.24).

Zgodnie z przepisami zawartymi w ww. ustawach, rząd i samorządy mogą przeprowadzić konsultacje społeczne w wypadkach przewidzianych ustawą (w niektórych sytuacjach konsultacje takie są wręcz obowiązkowe) oraz w innych sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych.

Na szczeblu samorządowym w praktyce najczęstszymi konsultacjami o charakterze obowiązkowym są te wynikające z następujących przepisów:

- ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2022.503 t.j. z dnia 2022.03.02) – art. 11 i 17 –

konsultacje społeczne w zakresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

- ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2022.1327 t.j. z dnia 2022.06.24) – art. 5 – obowiązek konsultowania z organizacjami pożytku publicznego projektów aktów normatywnych dotyczących celów statutowych tych organizacji oraz konsultacji projektów aktów normatywnych dotyczących realizacji zadań publicznych;
- ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U.2021.2268 t.j. z dnia 2021.12.09) – art. 19 pkt 1 i 21 pkt 1 – konsultacje z gminami z danego obszaru powiatu i powiatami z obszaru województwa w zakresie opracowywania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U.2022.690 t.j. z dnia 2022.03.29) – art. 21 – polityka rynku pracy oparta na zasadzie dialogu i współpracy z partnerami społecznymi;
- ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U.2021.1057 t.j. z dnia 2021.06.14) - art. 19a - konsultacje projektów programów z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- ustawa z 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.2022.1029 t.j. z dnia 2022.05.16) – dział III – konsultacje ze społeczeństwem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych zgody na realizację przedsięwzięcia.

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych 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 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie). Wymóg ten może być zrealizowany przez zawarcie tych zasad w rocznym lub w wieloletnim programie współpracy.

Niejednokrotnie na szczeblu samorządowym opracowuje się i uchwała regulaminy konsultacji, zawierające szczegółowe zasady dotyczące uruchamiania i prowadzenia procesów konsultacyjnych.

## 5. SIEDEM ZASAD KONSULTACJI.

Poza prawnymi aspektami i podstawami procesów konsultacji społecznych istotne jest by były one prowadzone zgodnie ze standardami opisanymi w dokumencie „Siedem Zasad Konsultacji”. Zasady te stanowią część Kodeksu Konsultacji opracowanego przez ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji podczas warsztatu Kongresu Wolności w Internecie. „Siedem Zasad Konsultacji” zostało zarekomendowane w programie „Lepsze regulacje 2015” jako dokument zalecany do stosowania w ministerstwach do czasu wypracowania w administracji jednolitych Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji i Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych (wtedy „Siedem Zasad Konsultacji” stanie się częścią tego dokumentu). Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wprowadziło „Siedem Zasad Konsultacji” w Zarządzeniu Ministra (więcej na stronie (<https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/jak-prowadzimy-konsultacje>)).

Zasady te stanowią wytyczne dla wszystkich procesów konsultacji niezależnie od tego, na jakim szczeblu konsultacje są prowadzone.

SIEDEM ZASAD KONUSLTACJI to:

- **DOBRA WIARA** - konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.
- **POWSZECHNOŚĆ** - każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.
- **PRZEJRZYSTOŚĆ** - informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.
- **RESPANSYWNOŚĆ** - każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.
- **KOORDYNACJA** - konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie. Powinny one być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.
- **PRZEWIDYWALNOŚĆ** - konsultacje powinny być prowadzone od

początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.

- POSZANOWANIE INTERESU OGÓLNEGO - choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

## 6. KONSULTACJE PUBLICZNE.

Konsultacje publiczne odnoszą się jedynie do prac nad projektami ustaw i innych dokumentów rządowych, jak np.:

- projekty założeń projektów ustaw,
- projekty ustaw,
- projekty rozporządzeń (Prezesa Rady Ministrów lub Ministrów),
- projekty zarządzeń Prezesa Rady Ministrów,
- stanowiska rządu do poselskich projektów ustaw,
- inne dokumenty, w szczególności projekty strategii, programu, sprawozdania na poziomie rządowym.

Uczestnictwo w konsultacjach publicznych wymaga zatem zaangażowania się w proces stanowienia prawa na poziomie rządowym oraz pozyskiwanie informacji o prowadzonych konsultacjach z właściwych źródeł.

Informacje o konsultacjach publicznych w Polsce dostępne są m.in. na:

- Portalu Rządowy Proces Legislacyjny- [www.legislacja.rcl.gov.pl](http://www.legislacja.rcl.gov.pl)
- Stronach [www Biuletynu Informacji Publicznej](http://www.BiuletynuInformacjiPublicznej) poszczególnych ministerstw
- Stronach [www Sejmu](http://www.Sejmu) i [www Senatu](http://www.Senatu) - [www.sejm.pl](http://www.sejm.pl) , [www.senat.pl](http://www.senat.pl)

Konsultacje publiczne mogą być prowadzone w formie pisemnej lub ustnej.

Forma pisemna - uwagi i stanowiska przekazywane są na wskazany adres e-mail i/lub przesłane pocztą tradycyjną do organizatora konsultacji.

Forma ustna - udział w organizowanych spotkaniach konsultacyjnych jak np.:

- Spotkania otwarte publicznie dostępne;
- Prace zespołów opiniodawczych;
- Wyслуchania publiczne;
- Sondaże, ankiety, wywiady.

Jako przykład konsultacji publicznych organizowanych na szczeblu centralnym można przytoczyć procedowanie nad zmianami w Ustawie o grach hazardowych w 2016 roku. Wówczas zarówno firmy i organizacje, jak i osoby prywatne mogły przesłać na wskazany adres (dostępny był również adres e-mail) swoje uwagi odnośnie procedowanych zmian prawnych. Po zakończeniu okresu przyjmowania uwag dotyczących planowanych zmian w ustawie, opublikowana została lista przesłanych pytań wraz z krótką odpowiedzią na każde z nich, z której wywnioskować można było, czy uwaga ta została przyjęta i zostanie uwzględniona w nowym prawie, czy też została odrzucona. Każdy obywatel mógł więc wyrazić swoje stanowisko dotyczące prawa, które ukształtowało obecną branżę bukmacherską w Polsce.