

JAK WYGLĄDAJĄ  
RELACJE  
ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH  
Z PAŃSTWEM ?



SPRAWDZILIŚMY TO!



# RAPORT

Z REALIZACJI POJEKTU:

**LEX PRO BONO COMMUNI**

**Monitoring Prawa Regulującego Współpracę**

**Rządu z Organizacjami Pozarządowymi**

**na Rzecz Dobra Wspólnego**

lipiec 2020 r.

# **RAPORT Z REALIZACJI PROJEKTU:**

**LEX PRO BONO COMMUNI**  
**Monitoring Prawa Regulującego Współpracę**  
**Rządu z Organizacjami Pozarządowymi**  
**na Rzecz Dobra Wspólnego**

lipiec 2020 r.

# Spis treści

<b>WPROWADZENIE</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<b>I. UDZIAŁ CIAŁ DIALOGU W TWORZENIU POLITYK PUBLICZNYCH ZA POŚREDNICTWEM CIAŁ DIALOGU</b>	<b>8</b>
Pojęcie dialogu społecznego	8
Ewolucja dialogu społecznego w Polsce	10
Pojęcie ciała dialogu	13
Analiza wybranych ciał dialogu i ich kompetencji	14
Ustrojowa pozycja ciał dialogu	21
Wnioski	26
<hr/>	
<b>II. ROLA I ZNACZENIE GŁOSU ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W STANOWIENIU PRAWA W DRODZE KONSULTACJI PUBLICZNYCH I OPINIOWANIA</b>	<b>28</b>
Gwarancje konsultacji dla NGO	28
Dostępność dokumentacji	28
Ile projektów jest konsultowanych oficjalnie?	29
Terminy	31
Informacja zwrotna	32
Problematyka konsultacji w danych z lat 2018-2019	35
Informacja o zaproszeniu do konsultacji na RCL	35
Ile konsultacji, ile rezygnacji, ile o tym w OSR?	36
Informacja o terminach w OSR	37
Podsumowanie informacji o konsultacjach w OSR	38
Terminy na konsultacje	39
Długość terminów	40
Uwagi konsultujących w raportach z konsultacji	41
Wnioski	44
<hr/>	
<b>III. PRZEKAZYWANIE ŚRODKÓW FINANSOWYCH NGO NA DZIAŁALNOŚĆ SPOŁECZNĄ ORAZ REALIZACJĘ ZADAŃ I ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH</b>	<b>47</b>
Wybrane tryby finansowania jednostek III sektora	47
Charakter umów o realizację zadań publicznych	53
Znaczenie finansowania ze środków publicznych dla organizacji pozarządowych	57
Wnioski	65

<b>IV. DOSTĘPNOŚĆ INFORMACJI PUBLICZNEJ W BADANYCH OBSZARACH</b>	<b>68</b>
Prawo do informacji prawem człowieka	68
Znaczenie prawa do informacji jako prawa człowieka	71
Cele prawa do informacji	72
Art. 61 Konstytucji RP a NGO	73
Domyślna dostępność online	74
Problematyka ograniczeń w dostępie do informacji publicznej	74
Informacja przetworzona	76
Dokument wewnętrzny	77
Protokoły z posiedzeń jako informacja wewnętrzna?	78
Podsumowanie ograniczeń	79
Problematyka jawności w praktyce	79
Domena gov.pl a Biuletyn Informacji Publicznej	79
Serwis rządowy bez metryk?	80
Jawność w obszarze udziału NGO w tworzeniu polityk publicznych	81
Liczba i skład ciał dialogu	82
Dokumentacja prac ciał dialogu	83
Jawność w obszarze udziału NGO w stanowieniu prawa	85
Jawność w UDIP	85
Rola RCL i Regulaminu Rady Ministrów	86
Dostęp raportów z konsultacji	87
Przeszukiwalność jako dostępność	87
Jawność w obszarze współpracy finansowej NGO i strony rządowej	88
Jawność nawiązania współpracy finansowej	88
Programy współpracy	89
Wnioski	90
Załącznik 1	92
<b>PODSUMOWANIE</b>	<b>98</b>

## WPROWADZENIE

---

Celem prowadzonego w ramach projektu „Lex pro bono communi” monitoringu jest ocena rzeczywistego stanu stosowania prawa regulującego współpracę rządu z organizacjami pozarządowymi (NGO). Dzięki monitoringowi pozyskano i usystematyzowano rzetelne i szczegółowe dane o rzeczywistym stanie tej współpracy przy tworzeniu polityk publicznych, stanowieniu prawa, przekazywaniu środków finansowych na działalność w interesie publicznym oraz udostępnianiu oficjalnych informacji o podejmowanych decyzjach. Opracowane dane, uzupełnione o powiązane z nimi tematycznie ekspertyzy, są podstawą do sformułowania raportu obejmującego rekomendacje zmian zdiagnozowanego stanu rzeczy.

Przedmiotowa zmiana, którą inicjuje ten monitoring, wykracza poza granice realizowanego projektu, jednak jest w całym procesie ważnym punktem odniesienia. To właśnie pod kątem tego, co w obecnym systemie prawnym można by, a wręcz należałoby poprawić, prowadzony jest niniejszy monitoring. Badany „stan stosowania prawa regulującego współpracę rządu z NGO” oceniono z punktu widzenia systemu współpracy (relacji) między administracją rządową a organizacjami pozarządowymi (jego integralności, funkcjonalności i skuteczności) oraz ewentualnych nieprawidłowości i ich przyczyn (złe prawo, złe stosowania prawa).

Oczywiście tak sformułowane cele mogły zostać osiągnięte jedynie w części. Jest to wynikiem zarówno skali projektu, możliwości zebrania tylko podstawowych danych, jak i faktu, że przedmiot badania, z jednej strony zmieniał się w trakcie monitoringu, z drugiej – w niektórych obszarach był zróżnicowany (np. różne umocowanie ciał dialogu). Niepełność danych skłoniła autorów do uzupełnienia treści rekomendacji o wnioski wynikające z przeprowadzonych badań fokusowych, przygotowanych ekspertyz, a także – choć miało to jedynie przymiot uzupełniający – o wnioski z doświadczeń członków zespołu monitorującego. Doświadczenia z uczestniczenia w procesach legislacyjnych, w pracach ciał dialogu, w procesie zdobywania informacji publicznych czy startowania w konkursach grantowych pozwoliły na spojrzenie na wyniki badań również z perspektywy codziennej pracy organizacji społecznych.

Zgodnie z założeniami badanie monitoringowe eksplorowało cztery obszary:

1. Możliwość udziału NGO w tworzeniu polityk publicznych za pośrednictwem tzw. ciał dialogu obywatelskiego, tj. gremiów o charakterze doradczym lub negocjacyjnym.
2. Uwzględnienie głosu NGO w stanowieniu prawa w drodze konsultacji publicznych i opiniowania.
3. Przekazywanie środków finansowych NGO na działalność społeczną oraz realizację zadań i zamówień publicznych.
4. Dostępność informacji publicznej w powyższych obszarach.



## ROZDZIAŁ I

# UDZIAŁ CIAŁ DIALOGU W TWORZENIU POLITYK PUBLICZNYCH ZA POŚREDNICTWEM CIAŁ DIALOGU

*Michał Długosz*

---

Rola i znaczenie dialogu społecznego w państwach demokratycznych, szczególnie w interakcji z organizacjami III sektora, jest obszarem mało znanym. Z tego powodu przeprowadzono szeroką analizę o charakterze jurydycznym, opisując prawne, szczególnie konstytucyjne, regulacje dotyczące dialogu społecznego, a następnie regulacje ustaw zwykłych i aktów prawa wewnętrznego, instytucjonalizujące proces dialogu. Na wstępie pojawiło się pytanie, czy dialog społeczny z organizacjami społecznymi w ogóle jest prowadzony, a jeśli tak, to w jakiej odbywa się formie i czy opowiada ona standardom państwa prawa.

### Pojęcie dialogu społecznego

---

Termin „dialog społeczny” nie jest prawnie zdefiniowany. Odtworzyć go zatem można z tekstu ustawy zasadniczej, stosując wykładnię językową i historyczną.

Dialog, zgodnie ze słownikiem języka polskiego, definiowany jest jako:

1. *rozmowa dwóch osób, zwłaszcza bohaterów powieści, sztuki lub filmu;*
2. *utwór literacki niesceniczny, napisany w formie rozmowy;*
3. *szereg rozmów, negocjacji i innych działań mających doprowadzić do porozumienia między stronami konfliktu.<sup>1</sup>*

Pomocniczo ten sam słownik wskazuje synonimy słowa dialog – „wymiana zadań” lub „dwugłos”<sup>2</sup>.

Dla potrzeb niniejszego wywodu przyjęto rozumienie dialogu jako rozmowy, lub szeregu rozmów, co najmniej dwóch osób czy podmiotów, mającej na celu wypra-

---

1. Słownik języka polskiego, W. Doroszewski (red.), Wydawnictwo Sejmowe 2019, s. 58.

2. Ibidem.



cowanie wspólnego stanowiska, które z kolei zakłada istnienie spornych interesów stron – co ważne, strony dialogu muszą być sobie równe.

Przymiotnik „społeczny” wiąże się natomiast z pewnymi problemami terminologicznymi. Jak wskazuje Barbara Szacka, „[...] *socjologia interesowała się głównie zjawiskami i procesami społecznymi zachodzącymi na poziomie makrosocječnym. W odniesieniu do zbiorowości tego poziomu podstawową kategorią analityczną było społeczeństwo, a przedmiotem zainteresowania jego części składowe, ich wzajemne relacje, czynniki decydujące o spójności społeczeństwa i przeciwdziałające jej, a także mechanizmy jego zmiany [...]*”<sup>3</sup>. Szacka opisała interesujące nas zagadnienie w czasie przeszłym, ponieważ obecnie nurt badań socjologicznych poszerzony został o ruchy narodowe, które „*Stały się też głównym źródłem konfliktów zarówno na arenie międzynarodowej, jak i wewnątrz poszczególnych krajów*”<sup>4</sup>. Przy czym zauważa, że „[...] *kategoria narodu staje się mało odróżnialna od kategorii społeczeństwa*”<sup>5</sup>. Dalej opisowo definiując społeczeństwo, wskazuje, że „*Spocęczeństwo nie budzi emocji. Z narodem wiążą się niezwykle silne uczucia. Dla narodu ludzie oddają własne życie i w imię narodu odbierają je innym. Naród jest wartością autoteliczną. Spocęczeństwo ma wartość instrumentalną jako forma organizacji życia zbiorowego w obrębie jakiegoś terytorium*”<sup>6</sup>.

Powyższa analiza socjologiczna jest znacznie szersza niż stan prawny wynikający z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP, który lakonicznie stwierdza, że „*Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu*”. Równocześnie ustawa zasadnicza w art. 1 wskazuje, że „*Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli*”.

Z jurydycznego punktu widzenia termin „naród”, pojmowany jako wspólnota wszystkich obywateli, nie budzi kontrowersji, ponieważ desygnat tego pojęcia odnosi się nie do narodu w rozumieniu socjologicznym, ale właśnie do społeczeństwa<sup>7</sup>.

---

3. B. Szacka, Wprowadzenie do socjologii, Oficyna wydawnicza 2003, s. 246.

4. Ibidem, s. 245.

5. Ibidem, s. 246.

6. Ibidem, s. 246.

7. J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Wolters Kluwer, Polska 2012, s. 31.

Z punktu widzenia prawa zatem naród pojmowany jest jako społeczeństwo związane pewnymi wartościami<sup>8</sup>.

Powyższe analizy socjologiczne i prawne skłaniają do refleksji, że przymiotnik „społeczny” odnosi się do szeregu skonfliktowanych na gruncie emocji lub wartości grup interesów, żyjących razem na obszarze jakiegoś państwa. Tym samym pod pojęciem dialogu społecznego należy rozumieć zinstytucjonalizowaną, w oparciu o kryteria prawne, komunikację skonfliktowanych ze sobą na płaszczyźnie wartości lub emocji podmiotów albo grup, które zmuszone są do wzajemnej interakcji z powodu zamieszkiwania na obszarze jednego państwa.

## Ewolucja dialogu społecznego w Polsce

---

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 roku, także po nowelizacji, nie zakładała dialogu społecznego<sup>9</sup>. Prawa i obowiązki obywateli nie określały konieczności komunikacji władzy z obywatelem, ale za pomocą zasady legalizmu to podmioty dysponujące imperium państwowym samodzielnie miały decydować o zaspokajaniu potrzeb obywateli<sup>10</sup>. Jak wynika z preambuły do tej Konstytucji, władza pochodzi z sojuszy klasy robotniczej i chłopstwa, a wolę Narodu realizuje Sejm<sup>11</sup>. Pojawienie się Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” zmusiło władzę publiczną do dialogu społecznego, wymuszając wysłuchanie społecznych postulatów, aby sfinalizować ten proces oficjalnymi ustaleniami porozumień przy okrągłym stole.

Dopiero Konstytucja z 1997 roku<sup>12</sup> wprowadziła pojęcie dialogu społecznego. Kwestii tej dotyczy wiele przepisów ustawy zasadniczej, m.in art. 12, 20, 25, 58, 59, 172. Najdonioślejszą rolę odgrywa jednak w art. 20 Konstytucji, na podstawie którego zaczęła funkcjonować Komisja Trójstronna. W jej skład mieli wchodzić przedstawiciele rządu, biznesu i pracowników, a także marginalnie, organizacje pożytku publicznego. Aktualnie Rada Dialogu Społecznego, która zastąpiła Komisję Trójstronną, posiada szerokie kompetencje, wśród nich najważniejsze to:

---

8. Szerzej na ten temat: W.J. Wołpiuk, Naród jako pojęcie konstytucyjne, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr. 22.

9. Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

10. Zob. art. 1 ust. 2, art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 3, Rozdział VII Podstawowe prawa i obowiązki obywateli.

11. Preambuła do Konstytucji z 1952 r.

12. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

1. inicjowanie procesu legislacyjnego;
2. opiniowanie:
  - a. projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych;
  - b. opiniowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, projektów strategii;
3. strony Rady mogą zawierać porozumienia i zajmować wspólne stanowiska;
4. prawo zajmowania stanowiska w każdej sprawie dotyczącej polityki społecznej lub gospodarczej;

Warto zwrócić także uwagę na to, że strona pracowników i pracodawców dysponuje m.in. prawem wnoszenia o zmianę ustawy i każdego innego aktu prawnego.

Wyraźnie w tym miejscu wskazać trzeba na art. 12 Konstytucji RP. Przepis o podobnym charakterze zawierają również inne konstytucje państw demokratycznych, chociaż zwykle mieści się on zazwyczaj w rozdziałach poświęconych wolnościom, prawom obywatela, nie zaś wśród zasad ustroju<sup>13</sup>.

Umieszczenie przepisów art. 12 w rozdziale I Konstytucji było skutkiem świadomego zamysłu autorów ustawy zasadniczej, chcących nadać im charakter prawnej zasady ustroju, a nie indywidualnych wolności i praw obywatelskich. Za takim rozwiązaniem przemawiał argument, że nie chodzi o zagwarantowanie praw podmiotowych jednostki, lecz ustanowienie fundamentalnej prawnokonstytucyjnej zasady ustroju państwa. Oznacza to, że rolą instytucji wskazanych w art. 12 Konstytucji jest udział we władzy publicznej poprzez wykonywanie zadań publicznych przez szeroki krąg podmiotów pozapaństwowych, najlepiej o charakterze obywatelskim<sup>14</sup>.

Celowe ulokowanie zasady wolności zrzeszania się i społeczeństwa obywatelskiego wśród zasad ustroju należy rozumieć w ten sposób, że istnienie i działalność podmiotów wskazanych w art. 12 zostało uznane za konieczny i istotny element orga-

---

13. Zob. P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Liber, Warszawa 2008, s. 41.

14. Zob. W. Sokolewicz, Komentarz do art. 12 Konstytucji RP, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, L. Garlicki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 1-3.

nizacji państwa, czy nawet szerzej – ładu społecznego<sup>15</sup>. Tezę taką odnaleźć można także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>16</sup>.

Silna ustrojowa pozycja organizacji pozarządowych i ich słaba reprezentacja w Komisji Trójstronnej doprowadziły do uchwalenia ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>17</sup>. Na podstawie tej ustawy dialog społeczny rządu, samorządu i organizacji społecznych miał odbywać się w instytucji o nazwie Rada Działalności Pożytku Publicznego. Przy czym w odróżnieniu od Komisji Trójstronnej i Rady Dialogu Społecznego, które są podmiotami samodzielnymi, a strony dialogu są w nich równe i posiadają ustawowe uprawnienia, Rada Działalności Pożytku Publicznego jest organem jedynie opiniodawczo-doradczym oraz pomocniczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, a jej uczestnicy nie mają żadnych praw, a tylko wspólne miękkie kompetencje<sup>18</sup>.

Rada Działalności Pożytku Publicznego od czasu jej powołania tylko straciła na znaczeniu. Strona rządowa wyeliminowała dialog społeczny, powołując Komitet do spraw Pożytku Publicznego, w którym to rząd podejmuje faktyczne decyzje dotyczące organizacji pozarządowych. Natomiast Rada Działalności Pożytku Publicznego, zamiast być organem opiniodawczo-doradczym konstytucyjnego ministra, stała się takim organem przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego<sup>19</sup>. Zatem drastycznie obniżyła się ustrojowa ranga Rady Działalności Pożytku Publicznego, która z całą pewnością nie odgrywa roli ciała, w którym może odbywać się dialog społeczny. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że dobór członków Rady jest uzależniony od arbitralnej decyzji Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego i z tego też powodu członkowie Rady są zależni od Przewodniczącego. Zależność ta z kolei wyklucza dialog równorzędnych parterów.

---

15. Ł. Pisarczyk, Komentarz do art. 12 Konstytucji RP, w: M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, Warszawa 2016, s. 370.

16. Zob. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 2014 r. – sygn. akt 54/02 i 2 czerwca 2015 r. – Sygn. akt K 1/13.

17. Dz. U. 2003 nr 96, poz. 873.

18. Zob. art. 35 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 Nr 96, poz. 873) – pierwotny tekst ustawy.

19. Zob. art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r., poz. 688).

## Pojęcie ciała dialogu

---

Jak wynika z art. 1 i 2 Konstytucji<sup>20</sup> Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli i demokratycznym państwem prawnym. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej: „*Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*”. Oznacza to, że władzę w Polsce obywatele sprawują bezpośrednio lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Konstytucja w art. 62 ust. 1 *expressis verbis* daje każdemu polskiemu obywatelowi, który ukończył 18 lat, prawo do bezpośredniego sprawowania władzy na dwa sposoby. Pierwszy poprzez referendum, drugi za pośrednictwem wyboru przedstawicieli do organów władzy publicznej.

Nie oznacza to jednak, że w ten sposób ustrojodawca ustanawiając demokrację przedstawicielską, pozbawia obywateli udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy. Wraz z władzą sprawowaną przez przedstawicieli funkcjonują różne formy demokracji bezpośredniej, są to np. referenda, konsultacje społeczne i ich forma – rady dialogu. Przedmiotem naszego zainteresowania jest tu ta druga forma demokracji bezpośredniej, czyli konsultacje społeczne.

Za konsultacje społeczne uznać można deliberatywny proces prowadzony przez podmioty posiadające imperium państwowe, prowadzony z obywatelami zainteresowanymi danym procesem stanowienia prawa lub podejmowania decyzji, którego celem jest pozyskanie legitymizacji społecznej dla tego działania przez podmiot posiadający władzę. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na potrzebę pozyskania dodatkowej legitymizacji pomimo udzielania tej legitymizacji przez suwerena jego przedstawicielom w wyborach.

Wydaje się, że zjawisko to wynika nie tyle z umocowania zasady zrzeczania się wśród zasad ustroju, co z tworzenia takiego prawa i podejmowania takich decyzji, które uwzględnić będą demokratyczny charakter państwa. Zatem konsultacje społeczne są niejako wyjściem naprzeciw konstytucyjnemu obowiązkowi troski o dobro wspólne i zapewnieniem wstępnej ochrony takim zasadom ustroju, jak zasada określoności prawa czy zakazu nadmiernej ingerencji państwa.

---

20. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

## Analiza wybranych ciał dialogu i ich kompetencji

---

Proces konsultacji społecznych może odbywać się na dwa zasadnicze sposoby, niezinstytucjonalizowany lub zinstytucjonalizowany. Pierwszy można spotkać m.in. na gruncie ustaw samorządowych. Ustawodawca zobowiązuje w nich organy do przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji w przedmiocie np. tworzenia, łączenia, znoszenia oraz ustalania nowych granic tych jednostek. Przy czym w żaden sposób nie określa, czym konsultacje mają być, w jakim trybie mają się odbywać ani w jakiej formie. Drugi sposób prowadzenia konsultacji społecznych odznacza się szcątkowym sformalizowaniem i czasami wyposażeniem w kompetencje o charakterze niewładczym. Ta forma nazywana jest ciałami dialogu. Ich byt uregulowany jest na podstawie zarówno prawa powszechnie obowiązującego, jak i wewnętrznego. Na podstawie prawa powszechnie obowiązującego działają:

1. **Rada Działalności Pożytku Publicznego**, która jest organem opiniotwórczo-doradczym Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Uprawnienia tego podmiotu reguluje rozdział 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rada, zgodnie z art. 35 ust. 2, posiada otwarty katalog kompetencji:
  - a. wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy,
  - b. wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu,
  - c. udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi,
  - d. zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach,
  - e. wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe,
  - f. tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów,
  - g. organizowanie wyborów przedstawicieli organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego.

W celu realizacji tych zadań Rada Działalności Pożytku Publicznego może:

- a. powoływać ekspertów,
  - b. zapraszać do uczestnictwa w jej posiedzeniach przedstawicieli organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych, a także przedstawicieli rad wojewódzkich, powiatowych i gminnych,
  - c. zlecać przeprowadzanie badań i opracowanie ekspertyz związanych z realizacją jej zadań.
2. **Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem**, funkcjonująca w oparciu o rozdział 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa ta Radę Dialogu z Młodym Pokoleniem określa jako organ opiniodawczo-doradczy Przewodniczącego Komitetu. Także i w przypadku tego organu zastosowano otwarty katalog kompetencji, *expressis verbis*:
- a. wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy w zakresie dotyczącym młodego pokolenia,
  - b. wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych w zakresie dotyczącym młodego pokolenia,
  - c. inicjowanie i wspieranie działań na rzecz zwiększania poziomu partycypacji obywatelskiej młodych ludzi w Rzeczypospolitej Polskiej,
  - d. tworzenie forum dialogu między organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami społecznymi a organami władzy publicznej w zakresie dotyczącym młodego pokolenia,
  - e. wspieranie działalności instytucji dialogu obywatelskiego działających na rzecz młodego pokolenia, w tym dzieci i młodzieży, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieżowych rad gmin.
3. **Rada Narodowego Instytutu**, powołana przepisami art. 4, 9-11 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego<sup>21</sup>. W art. 12 tejże ustawy wymieniono kompetencje tej instytucji, polegające na wyrażaniu opinii, wyborze firmy audytorskiej kontrolującej Narodowy Instytut oraz wglądzie do dokumentów, które Narodowy Instytut gromadzi.
4. **Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie**, działający na podstawie art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciw-

---

21. Dz. U. z 2018 r., poz. 1813 z późn. zm.

działaniu przemocy w rodzinie<sup>22</sup>. Także i w tym wypadku Zespół został określony przez ustawodawcę jako organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Jak stwierdza ustawa, do zadań Zespołu należy w szczególności:

- a. inicjowanie i wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie,
- b. monitorowanie działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- c. wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy oraz inicjowanie zmian przepisów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- d. wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- e. wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz w sprawach zlecenia tych zadań do realizacji,
- f. opracowanie standardów pomocy ofiarom przemocy w rodzinie i pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie,
- g. tworzenie, we współpracy z innymi podmiotami, mechanizmów informowania o standardach udzielania pomocy ofiarom przemocy w rodzinie i pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie,
- h. upowszechnianie wyników monitoringu działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

5. **Rada Zatrudnienia Socjalnego**, działająca na podstawie rozdziału VIIa ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym<sup>23</sup>. Jak wynika z art. 18d ust. 1 omawianej ustawy, przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego działa Rada Zatrudnienia Socjalnego jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach zatrudnienia socjalnego. Art. 18d ust. 2 przywołanej ustawy stwierdza, że do zakresu działania Rady Zatrudnienia Socjalnego należy:

- a. opiniowanie projektów aktów prawnych oraz inicjowanie zmian przepisów prawa w zakresie zatrudnienia socjalnego,
- b. przygotowywanie ekspertyz dotyczących wybranych obszarów zatrudnienia socjalnego,
- c. przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego okresowych informacji o swojej działalności,

---

22. Dz. U. z 2015 r., poz. 1390 z późn. zm.

23. Dz. U. z 2019 r., poz. 217 z późn. zm.



- d. przyjmowanie i opiniowanie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wniosków o nagrody specjalne za wybitne osiągnięcia w zakresie zatrudnienia socjalnego.
6. **Rada Języka Migowego**, działająca na podstawie art. 19 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>24</sup>. Zgodnie z tym przepisem Rada Języka Migowego jest organem doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Do zakresu jej działania należy:
- a. ustalanie rekomendacji w celu prawidłowego stosowania komunikacji migowej,
  - b. upowszechnianie i promowanie wiedzy o języku migowym poprzez wspieranie inicjatyw promujących rozwiązania na rzecz osób uprawnionych i upowszechniających rozwiązania wspierające komunikowanie się,
  - c. sporządzanie opinii o funkcjonowaniu przepisów ustawy,
  - d. opiniowanie projektów dokumentów rządowych w zakresie dotyczącym funkcjonowania osób uprawnionych,
  - e. wskazywanie propozycji rozwiązań wpływających na funkcjonowanie osób uprawnionych.
7. **Państwowa Rada Ochrony Środowiska** funkcjonuje w oparciu art. 387 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>25</sup> jako organ doradczy i opiniodawczy ministra właściwego do spraw środowiska. Art. 388 ustawy wymienia tylko dwa zadania. Pierwsze to opracowywanie opinii w sprawach ochrony środowiska. Drugie zaś to przedstawianie propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz do zachowania lub poprawy jego stanu.
8. Jak wynika z art. 6 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym<sup>26</sup>, **Rada do spraw Zdrowia Publicznego** pełni funkcję opiniodawczo-doradczą dla ministra właściwego do spraw zdrowia. Do jej zadań należy:

---

24. Dz. U. z 2017 r., poz. 1824.

25. Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 z późn. zm.

26. Dz. U. 2019 r., poz. 2365.

- a. opiniowanie projektu Narodowego Programu Zdrowia i ewaluacja wdrażania tego programu,
  - b. przedstawianie ministrowi nowych zadań służących realizacji celów operacyjnych Narodowego Programu Zdrowia,
  - c. wykonywanie innych zadań opiniodawczo-doradczych w zakresie zdrowia publicznego powierzonych przez ministra właściwego do spraw zdrowia.
9. W świetle art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>27</sup> **Państwowa Rada Ochrony Przyrody** jest organem opiniodawczo-doradczym w zakresie ochrony przyrody, działającym przy ministrze właściwym do spraw środowiska. Zgodnie z art. 96 ust. 3 tej ustawy do zadań Państwowej Rady Ochrony Przyrody należy w szczególności:
- a. ocena realizacji ustawy,
  - b. opiniowanie strategii, planów i programów dotyczących ochrony przyrody,
  - c. ocena realizacji programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej,
  - d. opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących ochrony przyrody,
  - e. przedstawianie wniosków i opinii w sprawach ochrony przyrody,
  - f. popularyzowanie ochrony przyrody.
10. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej<sup>28</sup> **Rada Polityki Penitencjarnej** jest organem doradczym Ministra Sprawiedliwości. Natomiast z art. 2 ust. 5 ustawy wynika, że do zadań Rady Polityki Penitencjarnej należy w szczególności:
- a. inicjowanie nowych kierunków oddziaływań penitencjarnych,
  - b. dokonywanie oceny bieżącej polityki penitencjarnej,
  - c. inicjowanie, przeprowadzanie i wspieranie badań naukowych dotyczących zadań Służby Więziennej,
  - d. przedstawianie opinii w sprawach przekazanych przez Ministra Sprawiedliwości, związanych z jego kompetencjami określonymi w ustawie,
  - e. inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć służących poprawie bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz osób skazanych na

---

27. Dz. U. z 2018 r., poz. 1614 z późn. zm.

28. Dz. U. z 2019 r., poz. 1427 z późna. zm.

karę pozbawienia wolności, tymczasowo aresztowanych i osób, wobec których stosowane są środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności.

11. **Rada Główna do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym** działa na podstawie art. 40 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy<sup>29</sup>. Zgodnie z przepisem działa w celu koordynowania współdziałania organów państwowych i przedstawicieli społeczeństwa w zapobieganiu przestępczości i wykonywaniu orzeczeń oraz w celu świadczenia pomocy w readaptacji społecznej, a także wykonywania kontroli społecznej i dokonywania oceny polityki penitencjarnej. Ustawa nie określa, czym jest Rada Główna ani też nie wskazuje jej kompetencji. Dopiero w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu powoływania oraz działania Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, a także rad terenowych do spraw społecznej readaptacji i pomocy skazanym<sup>30</sup> wskazano, że Rada Główna działa w szczególności poprzez:
- a. organizowanie, inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć służących zapobieganiu przestępczości i społecznej readaptacji skazanych,
  - b. opiniowanie działalności organów rządowych i przedstawicieli społeczeństwa, podejmowanej w zakresie zapobiegania przestępczości, wykonywania orzeczeń i readaptacji społecznej skazanych oraz udzielania pomocy skazanym i ich rodzinom,
  - c. koordynowanie działalności stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji oraz kościołów i związków wyznaniowych, jak również osób godnych zaufania, podejmowanej w zakresie wykonywania kar, środków karnych, zabezpieczających i zapobiegawczych,
  - d. podejmowanie, organizowanie i koordynowanie społecznej kontroli nad wykonywaniem kar, środków karnych, zabezpieczających i zapobiegawczych,
  - e. dokonywanie oceny polityki penitencjarnej,
  - f. przedstawienie wniosków i opinii w sprawie podziału oraz wykorzystania środków z funduszu pomocy penitencjarnej,
  - g. inicjowanie i wspieranie badań naukowych służących zapobieganiu przestępczości i społecznej readaptacji skazanych.

---

29. Dz. U. z 2019 r., poz. 676 z późn. zm.

30. Dz.U. 1998 Nr 113, poz. 723.

Na podstawie przepisów prawa wewnętrznego funkcjonuje szereg ciał dialogu. Jak wynika z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>31</sup>, Prezes Rady Ministrów może zarządzeniem tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Podobne uprawnienie nadaje Członkom Rady Ministrów art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy. Zgodnie z nim po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów można powołać rady i zespoły jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania. Stosownie do treści art. 93 Konstytucji, uchwały i zarządzenia Rady Ministrów i jej członków mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Oznacza to, że akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Rozwiązanie takie spójne jest z myślą ustrojodawcy, który w art. 31 ust. 2 i 3 ustawy zasadniczej określił regułę, zgodnie z którą tylko w drodze przepisu rangi ustawy można nakładać na obywateli obowiązki i przyznawać im prawa. Zatem podmioty powoływane przez Członków Rady Ministrów nie mogą rozpatrywać spraw indywidualnych, ich ustalenia nie mogą być źródłem prawa ani jego wykładni. Przykładowo wskazać można kilka tego typu organów pomocniczych:

1. Zespół do spraw Opracowania Rozwiązań w zakresie Poprawy Sytuacji Osób Niepełnosprawnych i Członków ich Rodzin, powołany Zarządzeniem nr 89 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2016 r.<sup>32</sup>. Jak wynika z § 1 ust 2 Zarządzenia, Zespół jest organem pomocniczym Rady Ministrów.
2. Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej, powołany Zarządzeniem nr 7 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lutego 2015 r.<sup>33</sup>. Zgodnie z § 1 pkt 3 Zarządzenia Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej jest organem pomocniczym Ministra Pracy i Polityki Społecznej.
3. Rada do Spraw Kształcenia i Doskonalenia Kadr Kultury Fizycznej powołana Zarządzeniem nr 13 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie powołania i trybu działania Rady do Spraw Kształcenia i Doskonalenia Kadr Kultury Fizycznej<sup>34</sup>. Jak wynika z § 1pkt 2 Zarządzenia, Rada stanowi kolegialny organ pomocniczy Ministra Sportu i Turystyki o charakterze opiniodawczo-doradczym w obszarze kształcenia i doskonalenia kadr kultury fizycznej.

---

31. Dz.U. z 2019 r., poz. 1171.

32. M.P. 2016, poz. 850.

33. Dziennik Urzędowy Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z 2015 r., poz. 9 z późn. zm.

34. Dziennik Urzędowy Ministra Sportu i Turystyki z 2018 r., poz. 47.

4. Społeczna Rada do Spraw Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów, powołana Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie powołania Społecznej Rady do spraw Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości<sup>35</sup>. Zgodnie z § 1 tego Zarządzenia Rada jest organem pomocniczym Ministra Sprawiedliwości.

## Ustrojowa pozycja ciał dialogu

---

Zgodnie z definicją normatywną zawartą w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. pod pojęciem organów administracji publicznej rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.

Zatem pomimo przypisania zadań oraz powołania na podstawie prawa ciała dialogu pozbawione są możliwości rozstrzygania jakichkolwiek spraw. Poza tym wyraźnie podkreślić trzeba, że wszystkie tzw. „kompetencje” ciał dialogu mają formę niewładczą w stosunku do jakiegokolwiek podmiotu. Ich jedyna rola ogranicza się do opiniowania i doradzania organom administracji publicznej<sup>36</sup>. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji w odniesieniu do tych ciał dialogu, które powoływane są aktem prawa wewnętrznego.

Z przyjętej w toku prac na Konstytucją koncepcji odnośnie do źródeł prawa wewnętrznego jednoznacznie wynika, że nie mogą one stanowić podstawy decyzji, praw i obowiązków wobec obywateli oraz że odnoszą się tylko do pracowników jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu te akta.

Zatem nie można ciał dialogu nazwać organami w rozumieniu prawa administracyjnego, ponieważ pozbawione są one imperium państwowego i związanych z nim

---

35. Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości z 2015 r., poz. 87 z późn. zm.

36. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.

prerogatyw, mało tego, Konstytucja uniemożliwia wyposażenie ciał dialogu opartych na aktach prawa wewnętrznego w kompetencje o charakterze władczym.

W tym kontekście może wydać się dziwne uparte stosowanie przez ustawodawcę i podmioty powołujące ciała dialogu pojęcia organu z dodatkiem przymiotnikowego zlepką „opiniodawczo-doradczy”. Wydaje się, że z uwagi na brak dostatecznego jeszcze poziomu kultury dialogu i co za tym brak odpowiedniej terminologii dotyczącej tego aspektu procesu legislacyjnego, instytucje państwa – bez głębszej refleksji – posługują się tym utartym zwrotem, zupełnie zapominając o tym, że przecież zarówno w doktrynie prawa, jak i na poziomie normatywnym z pojęciem tym związana jest konkretna definicja odnosząca się do wyraźnie określonego desygnatu.

Kolejną formą, którą warto poddać analizie z punktu widzenia teorii prawa, jest zakład administracyjny. Zdaniem Jana Zimmermanna jest to wyodrębniona jednostka organizacyjna, która otrzymuje do wykonania określony zestaw zadań publicznych od tworzącego ją podmiotu administracji publicznej i która z tego powodu pozostaje pod stałym nadzorem tego podmiotu<sup>37</sup>.

Ciała dialogu, jak wskazano wyżej, nie posiadają takich zadań, które wiążą się z realizacją zadań publicznych, ani też takich, które służą realizacji władzy publicznej. W związku z brakiem konkretnych zadań do wykonania także i forma zakładu administracyjnego nie jest formą działania, w ramach której mieściłyby się ciała dialogu.

Pojawia się zatem pytanie, czy ciała dialogu w ogóle można klasyfikować jako podmioty prawa administracyjnego. Można przyjąć, że jest to instytucja bardziej z obszaru prawa konstytucyjnego niż administracyjnego. Wynika to ze związku tego podmiotu ze sprawowaniem władzy i wywodzenia konsultacji społecznych wprost z norm ustawy zasadniczej, w szczególności z art. 2 i 5 Konstytucji. Niemniej samo prawo konstytucyjne jest przecież podstawą dla materialnego prawa administracyjnego, a dalej także i procesowego prawa administracyjnego, możliwe jest zatem uplasowanie tych podmiotów w szerokim ujęciu po prostu jako instytucje prawa publicznego.

---

37. Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 111.

W kontekście powyższego warto zwrócić uwagę na sposoby naboru do poszczególnych ciał dialogu. Analizę warto rozpocząć od ciał dialogu powoływanych w drodze aktów prawa wewnętrznego. Z treści poszczególnych zarządzeń wynika, że to od arbitralnej decyzji Ministrów zależy, kto będzie członkiem danego ciała dialogu. Co istotne, do ciał dialogu powołuje się poszczególne osoby będące w jakiś sposób związane z podmiotami III sektora, a nie same NGO-sy. Tworzy to pole do nadużyć, ponieważ nie wiadomo, czy te osoby faktycznie reprezentują interesy tych organizacji.

Bardzo ciekawie na tym tle wyglądają regulacje Kodeksu karnego wykonawczego kształtujące skład Rady Głównej do spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym. Regulacja ustawowa udział w Radzie Głównej także ciał trzeciego sektora, jednak tylko fakultatywnie, co dziwi z uwagi na ustawowy cel podmiotu, którym jest przecież koordynacja współdziałania państwa i trzeciego sektora. Zatem wyrażenie od arbitralnej woli Ministra zależność będzie, czy w Radzie Głównej znajdą się w ogóle organizacje III sektora oraz które spośród nich. Minister ma tutaj pełną swobodę doboru członków Rady Głównej. Jeżeli chciałby bez najmniejszego sprzeciwu dysponować środkami finansowymi z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Penitencjarnej, może albo w ogóle nie wskazywać osób związanych z III sektorem, albo jeżeli obawiać się będzie krytyki takiego działania, powołać osoby z organizacji niezajmujących się niesieniem pomocy osobom, dla których fundusz został powołany.

Same ciała dialogu, poza zupełnie swobodnym kształtowaniem ich składu przez Ministrów, jak wskazano wyżej, nie posiadają żadnych kompetencji władczych, z wyjątkiem rachitycznego opisu w art. 389 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem Minister, występując do Państwowej Rady Ochrony Środowiska o opinię, zobowiązany jest dołączyć niezbędne materiały. Oznacza to dwa uprawnienia tego ciała dialogu. Pierwsze to kompetencja procesowa, przejawiająca się możliwością oceny, czy załączone przez organ materiały spełniają kryterium „niezbędności” do sporządzenia opinii lub propozycji i co za tym idzie możliwość. Drugie to wezwanie Ministra do uzupełnienia braku, jeśli taki zostanie ustalony, a w razie braku działania z jego strony, odmowa wykonania zadania.

Takie ukształtowanie tego ciała dialogu wskazuje na jego samodzielność i administracyjne wyodrębnienie ze struktury ministerstwa. Jest to bardzo istotne, bowiem poza Radą Działalności Pożytku Publicznego i Radą Narodowego Instytutu, które można traktować na mocy przepisów ustaw jako podmioty o większym stopniu

niezależności, wyodrębnione administracyjnie, wszystkie pozostałe ciała dialogu stanowią integralny element urzędów administracji publicznej.

Wydaje się, że ciała dialogu jedynie ułatwiają pracę organu, któremu do pomocy zostały powołane. Wszystkie pełnią funkcję opiniodawczą i/lub doradczą. Tym samym idealnie wpasowują się w klasyczną definicję urzędu jako aparatu pomocniczego organu. Zatem poziom deprecjacji ciał dialogu, wynikający z podporządkowania administracyjnego tej instytucji w praktyce ustrojowej jest tak duży, że niemożliwe jest wykonywanie przez nie funkcji właściwych dla konsultacji społecznych.

Na problem można też spojrzeć z zupełnie innej perspektywy – podchodząc do samej analizy pojęcia „ciał dialogu” oraz celu ich funkcjonowania, tj. komunikacji między partnerami społecznymi i rządem. W tym kontekście analizę należy rozpocząć od art. 20 Konstytucji RP. Zgodnie z nim podstawę ustroju gospodarczego państwa stanowi społeczna gospodarka rynkowa, oparta m.in. na dialogu i współpracy partnerów społecznych. Ów dialog społeczny wspomniany jest tu po raz drugi w ustawie zasadniczej. Pierwszy raz Konstytucja wspomina o dialogu społecznym w preambule, stwierdzając, że jest to jedno z praw podstawowych.

Na podstawie powyższego wyводу można stwierdzić, że dialog to rozmowa dotycząca pewnego konfliktu interesów, polegająca na wymianie stanowisk (zdań) przez strony. Warunkiem funkcjonowania dialogu jest, jak wskazano wyżej, równość jego stron. Dialog nie może się odbywać w sytuacji, kiedy jeden z podmiotów dysponuje władzą nad drugim. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na art. 46 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 r., poz. 568.). Jak wynika z jego treści, Prezes Rady Ministrów może odwołać członka Rady Dialogu Społecznego z powodu utraty zaufania związanej z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub sprzeniewierzenia się działaniom Rady i doprowadzenia do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej.

Rada Dialogu Społecznego jako podmiot, który powinien realizować dialog, o którym mowa w art. 20 Konstytucji, pomiędzy pracownikami, pracodawcami i rządem, została tej możliwości pozbawiona. Jeżeli bowiem Prezes Rady Ministrów



może arbitralnie dobierać strony dyskusji i wykluczać z niej tych, którzy podnoszą niewygodne dla strony rządowej postulaty, to nie ma mowy o dialogu, ponieważ nie jest obecny istotny element definicji dialogu, jakim jest konflikt stron wynikający ze sprzeczności interesów.

Ponadto Państwo polskie nie zdecydowało się wyciągać konsekwencji wobec funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa. Wykluczanie kogoś z dialogu społecznego 30 lat po tym, jak przestał on pełnić swoją funkcję z powodu *stricte* historycznego, jest niehumanitarne. Nawet przestępcy traktowani są lepiej, ponieważ państwo w końcu zacierając kary, „zapomina” o ich błędach.

Druga przesłanka nowelizacji daje Prezesowi Rady Ministrów ogromne pole do arbitralności. Rada Dialogu Społecznego działa w ramach pewnego wewnętrznego porządku, wynikającego z regulaminu, którego podstawę stanowi art. 36 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>38</sup>.

Stwierdzenie zatem, że strona dialogu może się sprzeniewierzyć jej działaniom, doprowadzając do braku możliwości prowadzenia dialogu, oznacza, że zarówno ustawa o Radzie Dialogu Społecznego, jak i sam regulamin funkcjonowania tej Rady, nie mają mocy i nie są skuteczne. Oto jedna ze stron dialogu – posiadająca imperium publiczne – stwierdza, że zamiast stosować prawo powszechnie obowiązujące i wewnętrzne, arbitralnie będzie sterować składem Rady.

Mimo dialogu w nazwie instytucji nie można już zatem mówić o prowadzeniu w Radzie Dialogu Społecznego dialogu z uwagą na zaburzenie równowagi sił stron. Oczywiście jest, że przy kompetencji Prezesa Rady Ministrów do wykluczania podmiotów pozostających ze sobą w konflikcie Rada Dialogu Społecznego zapełni się podmiotami jedynie przytakującymi stronie rządowej.

Taka sytuacja pozwala jeszcze raz spojrzeć na ciała dialogu z perspektywy obsady ich członków. Ministrowie nie mają do czynienia w swoich ciałach dialogu ze stronami dyskursu społecznego, ale z wybranymi przez siebie osobami fizycznymi, które mimo powiązania z jakąś organizacją pozarządową wcale nie muszą reprezentować jej stanowiska czy interesów. Dzieje się tak, ponieważ osoby uczestniczące w pracach

---

38. Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.

ciała dialogu nie są równą stroną dyskursu, a jedynie członkami instytucji, której zadaniem jest doradzać lub opiniować, ale na pewno nie spierać się.

Osoba wyrażająca negatywne opinie w takim organie zapewne nie będzie traktowana jako ktoś, kto wnosi coś konstruktywnego, szczególnie jeśli będzie otwarcie kontestować przedstawione rozwiązania. Postawa nonkonformistyczna może być potraktowana jako „sprzeniewierzenie się działaniom Rady” i powodować wykluczenie niepożądanego członka. Pozwala to zadać pytanie, czy organy opiniodawczo-doradcze w ogóle umożliwiają realizację dialogu społecznego pomiędzy stroną rządową a organizacjami pozarządowymi. W kontekście powyższego należy dość jednoznacznie stwierdzić, że organy opiniodawczo-doradcze wydają się uniemożliwiać dialog społeczny, o którym mowa w ustawie zasadniczej.

## **Wnioski**

---

W ramach ministerstw funkcjonują ciała o charakterze opiniodawczym lub doradczym, ale nie mają wpływu na polityki publiczne. Przykładem jest Rada Pożytku Publicznego, jeśli zestawimy jej kompetencje z kompetencjami Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, który w myśl ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie jest organem administracji publicznej i posiada funkcje władcze, decyduje o organizacjach pozarządowych, ale bez przedstawicieli tych organizacji.



A KONSULTACJE?

NIE MA CZASU.

USTAWA  
O  
KGW

WYBORY!

KONSULTACJE

## ROZDZIAŁ II

# ROLA I ZNACZENIE GŁOSU ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W STANOWIENIU PRAWA W DRODZE KONSULTACJI PUBLICZNYCH I OPINIOWANIA

*Justyna Balachowska, Przemysław Żak*

---

Udział w procesie stanowienia prawa, a więc także w procesie tworzenia polityk publicznych, jest jednym z najważniejszych obszarów, gdzie udział obywateli i ich organizacji jest kluczowy tak z uwagi na kwestie aksjologiczne (partycypacja obywateli), jak i efektywnościowe (dobre prawo). To władza podejmuje ostateczne decyzje, jednak włączanie obywateli (partycypacja), przynajmniej w formie konsultacji, powinno być czymś naturalnym w procesie decyzyjnym, branie pod uwagę ich głosu powinno być standardem. Naszym celem było więc wskazanie na przepisy, praktyki i okoliczności utrudniające szeroki udział organizacji w procesie stanowienia prawa.

## Gwarancje konsultacji dla NGO

---

### Dostępność dokumentacji

Kilka kwestii zwróciło naszą szczególną uwagę i postanowiliśmy z ich perspektywy przeprowadzić analizę. Pierwszym problemem, zdiagnozowanym już na etapie pilotażu, jest problem rzetelności realizowania obowiązku zamieszczania na stronach RPL (rządowy proces legislacyjny<sup>39</sup>) dokumentów związanych z przebiegiem poszczególnych etapów procesu legislacyjnego (np. pisma kierującego projekt do konsultacji publicznych czy stanowisk przedstawionych w ramach konsultacji), jak również publikacji dokumentów w niewłaściwych zakładkach w RPL.

System przyjęty w Polsce, w związku z funkcją i pozycją Rządowego Centrum Legislacji (zwane dalej RCL) opiera się na systemowym udostępnianiu wszelkiej dokumentacji dotyczącej rządowego procesu legislacyjnego w serwisie RCL. Drugim

---

39. zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/>

ważnym filarem transparentności, przewidywalności, rzetelności i rozliczalności tego procesu jest ujmowanie projektów w tzw. wykazie prac legislacyjnych.

## **Ile projektów jest konsultowanych oficjalnie?**

Powiązany z tym pytaniem problem był sygnalizowany już na etapie przeprowadzonego przez nas w projekcie badania fokusowego, w ekspertyzie nr 2: *„Niepokojące dla transparentności konsultacji są natomiast zjawiska, które eksperci wprost nazwali szarą strefą procesu legislacyjnego”* (por. s. 9 i 10 ekspertyzy). Wskazano tutaj brak jawności procesu konsultacyjnego, czy też istnienie zjawiska konsultacji nieformalnych – zarówno na etapie przed upublicznieniem projektu (co może sugerować zastępowanie oficjalnego instrumentu prac, jakim jest opracowanie założeń do projektu aktu), jak i po zakończeniu oficjalnych konsultacji. Wydaje się, że sprowadza się to w dużej mierze do braku mechanizmów rejestrowania i ujawniania kolejnych zmian w projektach ze wskazywaniem czasu i osób, które je naniósł.

Warto poruszyć też problem kręgu adresatów konsultacji. Z pewnością korzystają z pierwszeństwa podmioty, do których organy rządowe wprost wysyłają zaproszenie do konsultacji. Jak wynika z naszej analizy z fokusów, uczestnicy spotkań wskazywali na brak równego dostępu organizacji społecznych do konsultacji: *„[...] jeśli w ogóle występuje jakiś element opiniowania, no to jest opiniowanie, czy prośba o opinię zamknięta do określonej grupy podmiotów. Ta, która jest wybierana, nie wiadomo skąd i dlaczego”* (IDI\_R3) lub *„Organizacje pozarządowe nie biorą udziału w konsultacjach: bo to jest trudne, dla nich niedostępne. Chodzi o to, że ustawodawca „nie widzi” organizacji”* (IDI\_R2).

Przy czym zauważmy, że zasadniczo organizacje mają możliwość zgłoszenia swojego zainteresowania określonego rodzaju tematyką, by zostać wpisanymi na listę podmiotów, do których będą kierowane projekty do konsultacji. Nie jest to jednak praktyka powszechna ani możliwość szerzej znana. Nie umniejsza ona również wagi opisanego powyżej problemu. RPRM (Regulamin Pracy Rady Ministrów<sup>40</sup>) nie zawiera też jasnych standardów w tym zakresie.

Przejawem zjawiska „szarej strefy” może być również odsetek projektów, które nie są poddawane konsultacjom publicznym. Stąd na te kwestie postanowiliśmy zwrócić uwagę.

---

40. zob. <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20190000137>

Trzeba podkreślić też, że zgodnie z RPRM § 21 – konsultacje są wymieniane obok uzgodnień i opiniowania projektu. Nie wchodząc w szczegóły, można powiedzieć, że to są procesy do siebie podobne, różnią się jednak specyfiką adresatów oraz uprawnieniami, jakie ci posiadają. Dla organizacji pozarządowych dostępne są zasadniczo jedynie konsultacje publiczne (nie licząc pośrednio Rady Działalności Pożytku Publicznego, która może wziąć udział w procesie w ramach tzw. opiniowania).

Co ważne, choć w § 36 ust. 1 wskazano, że organ może skierować projekt do konsultacji, uwzględniając szereg wymienionych tam czynników, teoretycznie ich analiza może prowadzić do rezygnacji ze skierowania projektu do konsultacji i pozostaje w pewnych granicach uznania organu administracyjnego.

Jednak trzeba zwrócić uwagę na obowiązkowy element dla każdego projektu aktu normatywnego, tj. OSR. Zgodnie z § 28 ust. 4 ocena skutków regulacji powinna zawierać w przypadku założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub rozporządzenia – przyczyny rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych – o ile z nich zrezygnowano.

RPRM, czytany kompleksowo, pozwala postawić tezę, że we wzorcu należytej staranności przy opracowywaniu dokumentacji i prowadzeniu rządowego procesu legislacyjnego mieści się obowiązek rozważenia czynników z § 36 ust. 1 i, w przypadku rezygnacji z konsultacji, zawarcia w OSR (ocena skutków regulacji<sup>41</sup>) opisu przyczyn rezygnacji. Przytoczyć w tym momencie warto, do jakich kryteriów powinien się odnosić taki dokument:

- treści projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia,
- innych okoliczności, w tym:
  - » znaczenie projektu,
  - » przewidywane skutki społeczno-gospodarcze,
  - » stopień jego złożoności,
  - » jego pilność.

---

41. zob. np. <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html>

## Terminy

Dla współpracy w ramach udziału w procesie legislacyjnym kluczowe znaczenie ma realne umożliwienie zapoznania się z projektami oraz przygotowania własnych uwag. Dlatego tak istotne są terminy wyznaczane przez organy.

Warto tu zwrócić uwagę, że § 40 RPRM w ust. 3 wskazuje na wymóg 14-dniowego terminu konsultacji projektów aktów normatywnych. Przyjęliśmy to za wyznacznik standardu. Jednak jednocześnie na stronach rządowych (na stronach Ministerstwa Cyfryzacji<sup>42</sup>) można znaleźć omówienie tzw. 7 zasad konsultacji, które swoją drogą są również uznawaną wskazówką do prowadzenia konsultacji przez RCL. W omówieniu podkreśla się, że termin rekomendowany powinien wynosić co najmniej 21 dni *„tak by obywatele mieli czas, by zaznajomić się z konsultowanymi projektami”*.

W tym kontekście zupełnie niezrozumiała jest polityka organów państwowych, zgodnie z którą w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6.12.2006 r. (dalej ustawa o rozwoju) ustawodawca wprowadził w art. 6 ust. 3 standard aż 35 dni na przedstawienie opinii w ramach konsultacji. 35 dni, i to gwarantowanych ustawowo, m.in. dla partnerów społecznych. Zwróćmy uwagę, że dotyczy to tzw. projektów strategii rozwoju, niezależnie od podmiotu, który je opracowuje. Są to więc akty oczywiście ważne, niemniej niemające charakteru aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Poważna wątpliwość pojawia się tu więc nie co do samego standardu 35 dni, ale co do powodu, dla którego w przypadku procesu tworzenia aktów prawnych rangi ustawowej (pozostawmy tu na marginesie akty niższej rangi) polski ustawodawca nie wypowiada się w żaden sposób o tym standardzie. W efekcie to organy najbardziej tym zainteresowane mogą same sobie wyznaczać ewentualne standardy terminów konsultacji, tak jak to uczynił rząd w RPRM.

Gwarantowany czas minimalny na zapoznanie się z konsultowanym projektem i wyrażenie stanowiska w procesie legislacyjnym powinien być traktowany, i faktycznie tak jest, jako podstawowa, obok jawności dokumentacji tego procesu, gwarancja, że prawo do wypowiedzenia się na temat projektu aktu normatywnego będzie realną możliwością, nie fikcją. Bez tego polski proces legislacyjny nie spełniałby nie tylko

---

42. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/jak-prowadzimy-konsultacje> [dostęp: 20.02.2020 r.].

wymagań partycypacji obywatelskiej i demokratycznego państwa prawa, ale nawet racjonalności ustawodawcy.

Nie bez powodu Ciceron w dziele „O państwie i prawie” pisał, że w tym tkwi jedna z głównych przewag ustroju rzymskiego nad innymi ustrojami, że nie opiera się on na jednym prawodawcy, ale że w procesie decyzyjnym i kształtowaniu normy bierze udział wielu, dzięki czemu i mądrość, i doświadczenie wielu może mieć wpływ na lepszą jakość prawa.

## **Informacja zwrotna**

Responsywność to jedna z podstaw konsultacji publicznych. Informacja zwrotna to m.in. jasne odniesienie się do zgłoszonych uwag, czyli wskazanie, czy uwaga zostaje uwzględniona, czy też nie, lub w jakim stopniu.

[Istotne jest również, by uczestnik konsultacji uzyskał merytoryczne wyjaśnienie, dlaczego jego uwagi nie zostały uwzględnione. Dla organizacji pozarządowych ma to duże znaczenie edukacyjne (zwłaszcza że ich kompetencje do udziału w procesie legislacyjnym są oceniane raczej nisko przez Rząd RP, zważywszy na serię przedsięwzięć konkursowych nastawionych na podnoszenie kompetencji do udziału w procesie legislacyjnym partnerów społecznych).

Można też sformułować tezę, że zarówno oczekiwanie informacji zwrotnej, jak i jej udzielanie są elementem naszej kultury okazywania szacunku, jak i odróżniającej od kultury systemów totalitarnych (por. homo sovieticus, o którym pisał R. Kapuściński).

Takie podejście znajduje swoje odzwierciedlenie w RPRM. Postulat responsywności jest realizowany m.in. poprzez wymóg przedstawiania kolejnych wersji projektu po zmianach m.in. podmiotom, które wzięły udział w konsultacjach publicznych (§ 48 ust. 2 pkt 2) oraz ewentualne przekazanie ich do kolejnych konsultacji (ust. 3). Negatywny, choć akceptowalny, jest natomiast praktyka nieodnoszenia się do uwag, które nie dotyczą nowych zmian (ust. 5), w sytuacji, gdy podmiot miał możliwość je zgłosić na etapie wcześniejszym).

Warto tu wspomnieć o aspekcie technicznym, jakim jest brak dokumentowania zmian dokonywanych w kolejnej wersji projektu w toku procesu legislacyjnego.



Analiza wyników ekspertyzy nr 2 wykazała, że jest to realny problem zauważany przez przedstawicieli organizacji. Jak to ujął jeden z uczestników badania fokusowego, „*Nie ma u nas takiego śledzenia, jakie jest w tych unijnych dokumentach*”, co wpisuje się w problem wspomnianej szarej strefy legislacji. Niestety analiza RPRM nie wskazuje standardu w tym zakresie.

Jednak kluczowy, z naszej perspektywy, jest wymóg sprawozdań z konsultacji, tzw. raportów z konsultacji publicznych, który sformułowany jest w § 51 RPRM. Na to zwracano uwagę w ekspertyzie (por. wnioski na s. 24), w której wskazano niespełnianie zasady responsywności, w tym właśnie głównie brak raportów z konsultacji.

Wspomniany przepis określa, że raport powinien być po prostu sporządzany. Nie ma tu uznaniowości. Zawiera również wyliczenie elementów, które raport ma zawierać:

- omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania,
- przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym,
- wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń, albo informację o ich braku.

Ust. 2 zaś zawiera najważniejszy dla nas wymóg, to jest opis istoty tego, czym jest omówienie wyników konsultacji lub opiniowania, a jest nim wskazanie podmiotów, które przedstawiły stanowiska lub opinie, wraz z ich omówieniem i odniesieniem się do nich przez organ.

Znów jednak warto odnieść się do przykładu ustawy o rozwoju. Sam ustawodawca pokazuje nam w niej, czego brakuje w RPRM. W art. 6 ust. 4 ww. ustawy, zawarte są kluczowe dla uczestników procesu konsultacyjnego gwarancje.

Po pierwsze – obowiązek sporządzenia sprawozdania z konsultacji jest w akcie prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, nie zaś w akcie prawa administracyjnego (zgodnie z koncepcją otwartego od dołu systemu prawa administracyjnego) o wymiarze wewnętrznym.

Po drugie – sformułowany jest ustawowy obowiązek sporządzenia sprawozdania w terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji. To gwarancja, że uczestnicy będą mieli możliwość zapoznania się z informacją zwrotną co do ich uwag w rozsądnym terminie, pozwalającym na zachowanie pamięci o konsultowanym projekcie. W przypadku procesu legislacyjnego uczestnicy konsultacji ewentualnie mogliby mieć jeszcze szansę wykorzystania informacji zwrotnej do decyzji o podjęciu lub nie dalszych działań rzeczniczych.

Po trzecie – przepis ten jest dużo konkretniejszy w zakresie zdefiniowania „odniesienia się” do uwag. Ustawodawca wprost wskazał na wymienione wyżej dwa elementy, to jest „ustosunkowanie się do uwag” oraz „uzasadnienie”. Co ciekawe, nie zostało dookreślone, czy uzasadnienie jest wymagane jedynie w przypadku nieuwzględnienia zgłoszonych uwag.

W tym ostatnim aspekcie uważamy, że sytuacją idealną byłoby uzasadnianie uwzględnienia uwag zgłoszonych przez, bądź co bądź, najczęściej podmioty prywatnoprawne, które mają swoje cele i kierują się określonymi interesami. Niemniej standardem powinny być rzetelne i jasne uzasadnienia nieuwzględnienia uwag.

Podobnie więc jak w kwestii terminu wyznaczanego na konsultacje – pojawia się pytanie, czemu ustawodawca nie zajął się procesem legislacyjnym? Lub przynajmniej aspektem konsultacji publicznych w ramach tego procesu?

W ocenie zespołu projektu proces legislacyjny, w tym konsultacje publiczne, wymagają ujęcia ich w akcie rangi ustawowej. Zagwarantowania, by spełnianie standardów dziś mniej lub bardziej szczegółowo ujętych w RPRM stało się obowiązkiem ustawowym decydentów politycznych i urzędników ministerstw. W aktualnym stanie prawnym jedyną „brzytwą” ustawową, która może być podstawą oczekiwania współpracy w zakresie procesu legislacyjnego, jest de facto art. 7 ust. 4 pkt 3 Ustawy o Radzie Ministrów:

*4. Członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, w szczególności: 3) prowadzi konsultacje publiczne oraz współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych.*

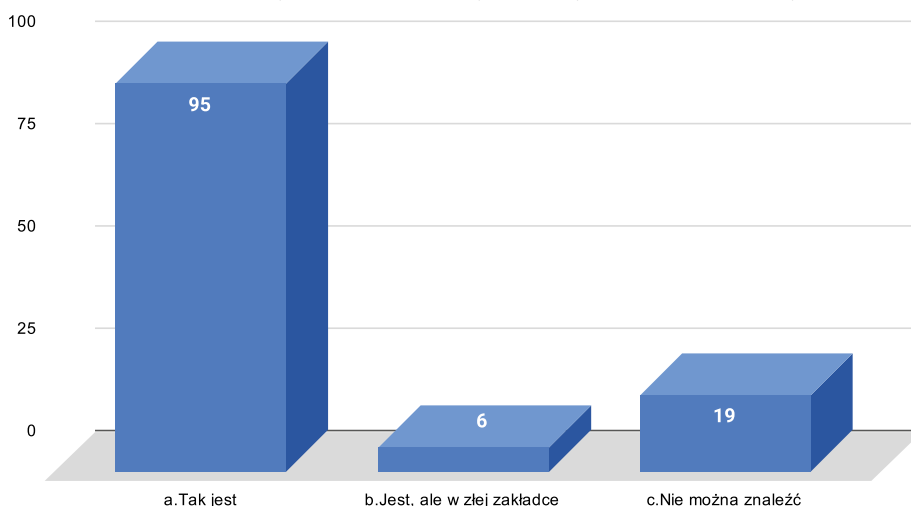
## Problematyka konsultacji w danych z lat 2018-2019

Monitoringowi poddaliśmy wszystkie projekty rządowe ustaw, które w latach 2018-2019 zostały skierowane przez Rząd do Sejmu RP (łącznie 179). Poniżej prezentujemy opis wybranych wyników analizy.

### Informacja o zaproszeniu do konsultacji na RCL

Wykres 1.

#### Czy na RCL jest pismo kierujące projekt do konsultacji?



Omówienie danych warto zacząć nietypowo, choć logicznie, od samego zaproszenia do konsultacji projektów. Istotne, by informacja o konsultacjach była w sposób ustandaryzowany zamieszczana na RCL, o ile faktycznie zakładamy, że proces legislacyjny nie powinien być wypadkową znajomości i nieformalnego dostępu do informacji, a wręcz przeciwnie, powinien umożliwiać równy dostęp dla wszystkich potencjalnych uczestników i aktorów życia społecznego. Dlatego też dostępność pisma kierującego projekt do konsultacji na dość i tak sformalizowanej stronie RCL powinna być realna. Jak widać na powyższym wykresie, w grupie konsultowanych przez Rząd projektów, przekazanych do Sejmu w latach 2018-2019, łącznie w 20,83% przypadków obywatele nie znaleźliby pisma kierującego do konsultacji, a więc i informacji o terminie i formie konsultacji, w zakładce dotyczącej konsultacji.

Ważniejsze jest jednak, że w 15,8% przypadków takiego pisma w ogóle by nie znaleźli. Oczywiście można dyskutować, czy 15,8% to dużo czy mało. W naszej ocenie, zważywszy, że mamy do czynienia z rządowym procesem legislacyjnym RP, to jest o 15,8% za dużo.

W sześciu przypadkach, stanowiących 5% z puli 120 projektów skierowanych do Sejmu, pismo kierujące do konsultacji było w niewłaściwej zakładce. Zdarzało się, że całość dokumentacji konsultacji była umieszczona np. w zakładce opiniowanie lub uzgodnienia – i to są złe praktyki. Taki bałagan i niechlujstwo w organizowaniu publicznego udostępniania dokumentów rządowych dla osób, które nie z powodów zawodowych, a z racji zaangażowania społecznego zainteresowały się możliwością wzięcia udziału w konkretnym procesie legislacyjnym, może stanowić znaczące utrudnienie – brak właściwych dokumentów w przeznaczonym dla nich miejscu.

Warto też zwrócić uwagę, że informacja o projektach, które nie są poddawane konsultacjom, jest zamieszczana zasadniczo w OSR. Tymczasem z perspektywy potrzeb społecznych uczestników procesu legislacyjnego, ale i transparentności procesu, w naszej ocenie, byłoby wskazane zamieszczanie krótkiego pisma o rezygnacji z konsultacji z wyjaśnieniami właśnie w RCL w zakładce konsultacji.

## **Ile konsultacji, ile rezygnacji, ile o tym w OSR?**

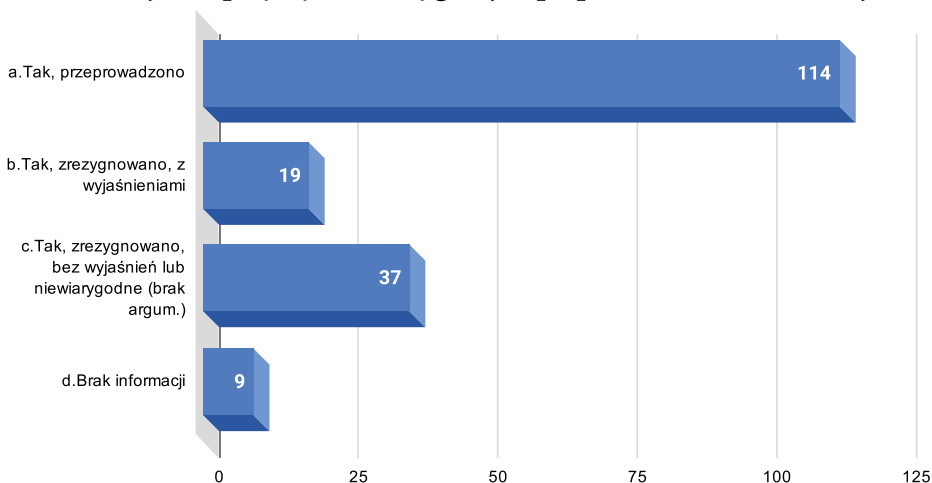
Poniżej omawiamy trzy ważne kwestie. Jaka jest ilość projektów, które Rząd poddaje pod konsultacje, jaka tych, w których przypadku z konsultacji rezygnuje, (tu ważna kwestia – wyjaśnienie motywów tej rezygnacji) oraz na ile te informacje są zamieszczane w dokumencie, który, jak już wspomniano, uznajemy za kluczowy dla dostępu podmiotów zewnętrznych do procesu, to jest w OSR.

Na 179 projektów skierowanych do Sejmu w okresie 2018-2019 w 63,7% przypadków wskazano w OSR informację o przeprowadzeniu konsultacji publicznych. Jednocześnie z naszej analizy wynika, że zasadniczo pokrywa się to choćby z liczbą raportów z konsultacji, więc śmiało można stwierdzić, że w 63,7% przypadków konsultacje przeprowadzono (nie oceniając ich jakości).

W odniesieniu do 10,6% w OSR wskazano, że zrezygnowano z konsultacji, wyjaśniając tę decyzję, w kolejnych 20,7% poinformowano o rezygnacji, ale nie wpisano żadnych wyjaśnień. W tym ostatnim przypadku zakwalifikowaliśmy również wyja-

śnienia, które oceniliśmy jako niewiarygodne lub ogólnikowe. W 5% przypadków nie było żadnych informacji.

Wykres 2.  
**Czy OSR zawiera informacje o przeprowadzeniu konsultacji lub przyczynach rezygnacji z przeprowadzenia konsultacji?**



Jak wynika z powyższego wykresu, w 5% przypadków w OSR brak było w ogóle informacji o konsultacjach. Po bliższej analizie ustaliliśmy, że w 6 z tych 9 przypadków konsultacje były jednak przeprowadzone. W jednym w OSR wskazano, że były konsultacje, ale po sprawdzeniu okazało się, że autor OSR za konsultacje uznał uzgodnienia, co jest dość skrajną ilustracją wątpliwości dotyczących nierównego poziomu prac przy tworzeniu tych dokumentów. Dla dalszego badania dodaliśmy więc tych 6 przypadków do wspomnianej kwoty 63%.

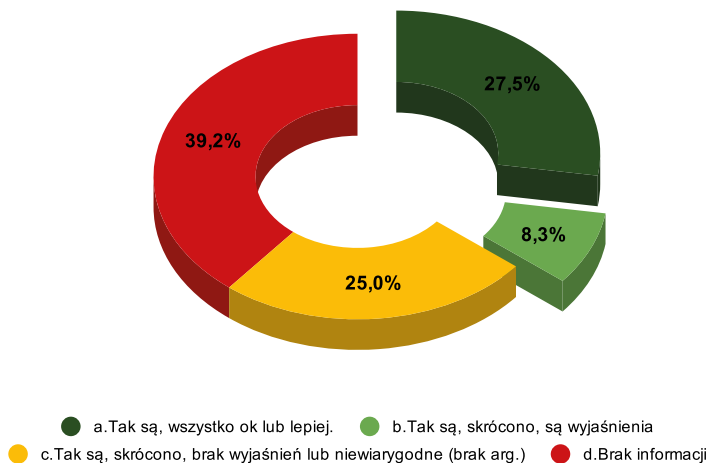
Podsumowując, można przyjąć, że w latach 2018-2019 67% projektów rządowych skierowanych do Sejmu RP było poddanych jakiejś formie konsultacji publicznych. W 33% jednakże, czyli 1/3 projektów, Rząd RP uznał, że nie może lub nie warto konsultować projektów ustaw.

### **Informacja o terminach w OSR**

Czas jest kluczowym faktorem dla niezawodowych uczestników procesu legislacyjnego. Jest też funkcją szacunku dla obywatela, możliwości i wiarygodności decydentów politycznych w deklaracjach chęci wysłuchania wszystkich potencjalnie

zainteresowanych daną interwencją legislacyjną stron. Informacja o czasie przewidzianym na zgłaszanie uwag powinna być również źródłem informacji o rzetelności rządowego procesu legislacyjnego.

Wykres 3.  
**Informacje o terminach oraz wyjaśnienia ich skrócenia  
w przypadku projektów objętych konsultacjami.**



W tym kontekście dziwi skala braku informacji o terminach konsultacji w OSR. Na przyjętą pulę 120 projektów (67%) traktowaną jako 100%, w 39,2% projektów w ogóle nie wskazano informacji o terminach. W przypadku 25% wskazano, że skrócono termin, lecz brak było wyjaśnień o przyczynach skrócenia lub były one niewiarygodne. Tylko w 8,3%, gdy wskazano skrócenie terminu, przedstawiono realne wyjaśnienia przyczyn. Całość obrazu uzupełnia 27,5% OSR, w których wskazano terminy, które były zgodne z wymogami lub nawet dłuższe.

### **Podsumowanie informacji o konsultacjach w OSR**

Jak to powyżej opisaliśmy, trudno korzystającym z OSR-ów do projektów, które „wychodzą” do Sejmu, zorientować się co do jakości przeprowadzonych konsultacji. Intryguje wysoki współczynnik braku informacji o terminach przeznaczonych na konsultacje. Niezależnie od tego nasuwa się też zasadnicza wątpliwość co do zasadności tak dużej puli rezygnacji przez Rząd z konsultowania projektów (1/3 projektów).

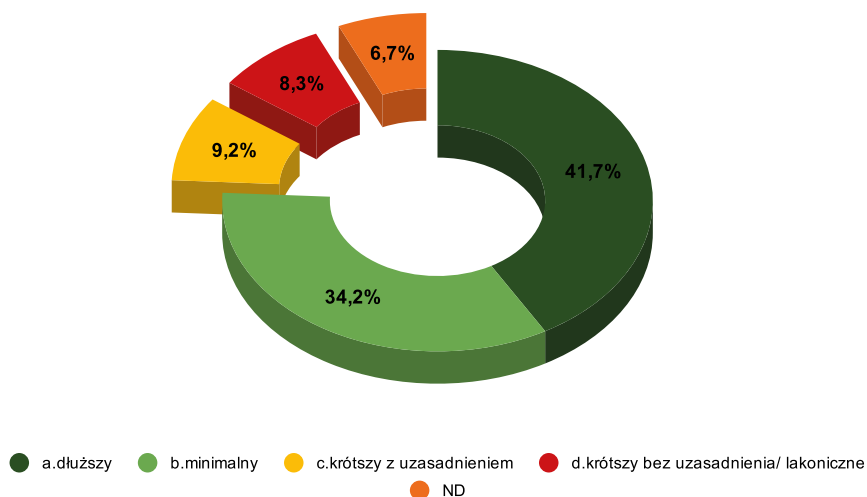
## Terminy na konsultacje

Problematyka terminów na konsultacje, jak już wielokrotnie podkreślaliśmy, jest kluczowa. Należy zwrócić uwagę, że przyjęliśmy za minimalny termin konsultacji pisemnych, które są podstawową formułą konsultacji w polskiej praktyce, 14 dni. Przy czym 15-dniowe terminy konsultacji kwalifikowaliśmy również jako minimalne (kilka przypadków). Braliśmy tu pod uwagę nie tylko informacje z OSR, ale też z raportów z konsultacji oraz przede wszystkim z pism zapraszających do konsultacji.

Samo zjawisko skracania terminów nie jest czymś nagannym per se. Niemniej, co jest kluczowe dla transparentności i rozliczalności, skróceniu zawsze powinno towarzyszyć rzetelne wyjaśnienie. Tymczasem w co najmniej 17,5% przypadków skrócono terminy na konsultacje, w połowie z nich bez uzasadnienia albo z wyjaśnieniami niewiarygodnymi lub lakonicznymi.

7,5% przypadków opisanych jako „ND” (nie dotyczy) to sytuacje odpowiadające w większości przypadkom braku zaproszeń na RCL i informacji w OSR. Zdarzały się przypadki, gdy jedynymi informacjami o terminach były wskazane w raportach lub OSR informacje o dacie dziennej, do której można było zgłosić uwagi. Brak jednak było jakichkolwiek informacji, kiedy upubliczniono zaproszenie do konsultacji. Trudno nie odnieść wrażenia, że była to próba „ucieczki” przed jasną deklaracją, że doszło, i o ile, do skrócenia terminu na konsultacje. W kilku przypadkach „ND” oznaczało stricte „nie dotyczy”, gdyż nie zastosowano w ogóle konsultacji pisemnych, a miały miejsce jedynie spotkania.

Wykres 4.  
**Czy termin na konsultacje jest zgodny z wymaganiami?**



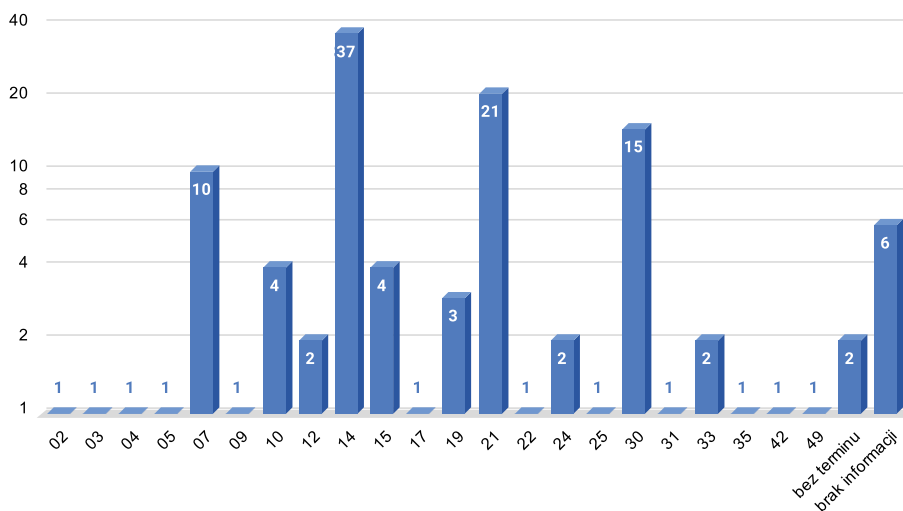
Wynik 75,9% projektów, w których zachowano lub wydłużono termin na konsultacje, jest trudny do interpretacji. W naszej ocenie należy więcej uwagi poświęcić faktowi, że w blisko ¼ przypadków terminy na konsultacje były skracane. Niezależnie od oceny wyjaśnień tych skróceń można postawić pytanie, jaka jest realna przyczyna, że Rząd w ¼ przypadków konsultowanych projektów nie jest w stanie zapewnić choćby minimalnego 14-dniowego terminu na konsultacje publiczne z partnerami społecznymi?

### **Długość terminów**

Warto w powyższym kontekście przyjrzeć się również, jakie pojawiały się typy terminów i w jakiej częstotliwości.



Wykres 5.  
Ile dni wyznaczono na zgłoszenie uwag?

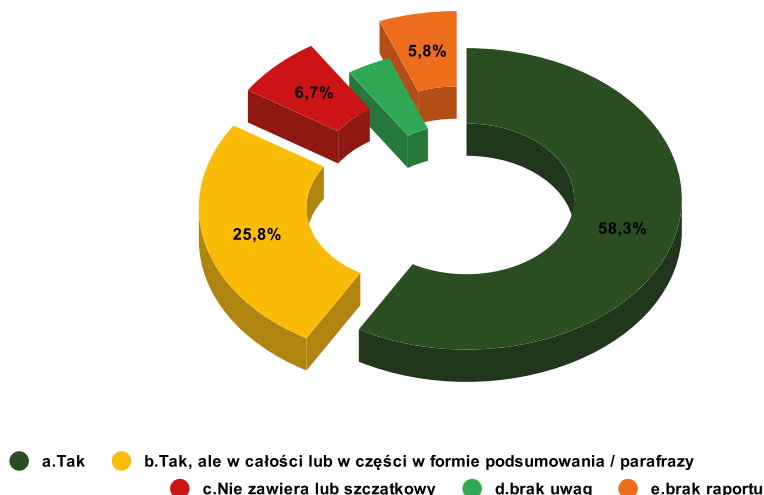


W nielicznych przypadkach mieliśmy do czynienia również z kolejnymi turami. np. po 21, 30 i 7 dni, lub zgodą na rozpatrywanie uwag przesyłanych po terminie. Było ich ok. 10. Były też takie naganne przypadki, jak publikowanie zaproszenia na RCL kilka dni po dacie samego pisma, co w praktyce skracało termin na konsultacje np. z 7 do 2 dni.

### Uwagi konsultujących w raportach z konsultacji

Przyjęliśmy na podstawie danych, że konsultacje zgodnie z deklaracjami – podjęto w przypadku 120 ze 179 projektów, tj. prawie 67%. i to traktujemy jako 100% dla dalszych rozważań. Przy czym trzeba cały czas pamiętać o tych 33% przypadków, w których konsultacje nie zostały przeprowadzone.

Wykres 6.  
Czy raport z konsultacji zawiera wykaz uwag?

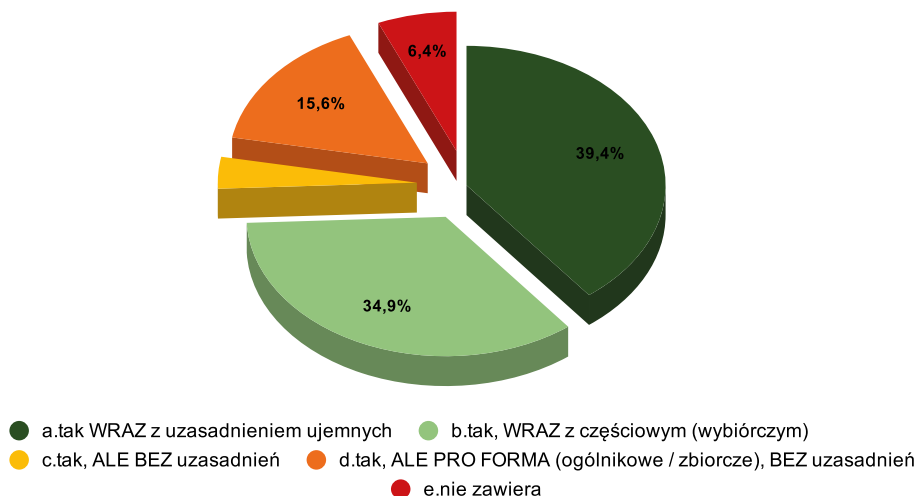


Jak widać na wykresie 6, wykazy uwag znalazły się w 58,3% przypadków. W jednej czwartej sytuacji zastosowano podsumowanie lub parafrazę jako sposób ujęcia zgłoszonych uwag. Budzi to zrozumiałe wątpliwości. Raporty z konsultacji służyć powinny, przynajmniej w założeniu, rozeznaniu przez ustawodawcę, jakie były propozycje alternatywnych zapisów i które z nich Rząd przyjął, a których nie i dlaczego. Z tych samych powodów mogą być one pomocne dla stosujących prawo, jak i dla obywateli, którzy czy to z ciekawości, czy z powodu prowadzonej działalności strażniczej lub dziennikarskiej, chcieliby prześledzić rzetelność procesu legislacyjnego.

12,5% przypadków, w których uwag w raporcie z konsultacji w ogóle nie było, trudno komentować inaczej niż jako rażące naruszenie standardu procesu legislacyjnego. Warto zwrócić uwagę na końcu na jedynie 3,4% przypadków, w których nie zgłoszono uwag (4 przypadki na 120 objętych konsultacjami). Informacja zwrotna jest tu nie tylko wymogiem standardu realizowania konsultacji, ale też przejawem zwykłego szacunku do drugiej strony, która uczestniczyła z nami we wspólnym procesie czy przedsięwzięciu.

Przyjrzyjmy się zatem, jak wyglądał tzw. feedback.

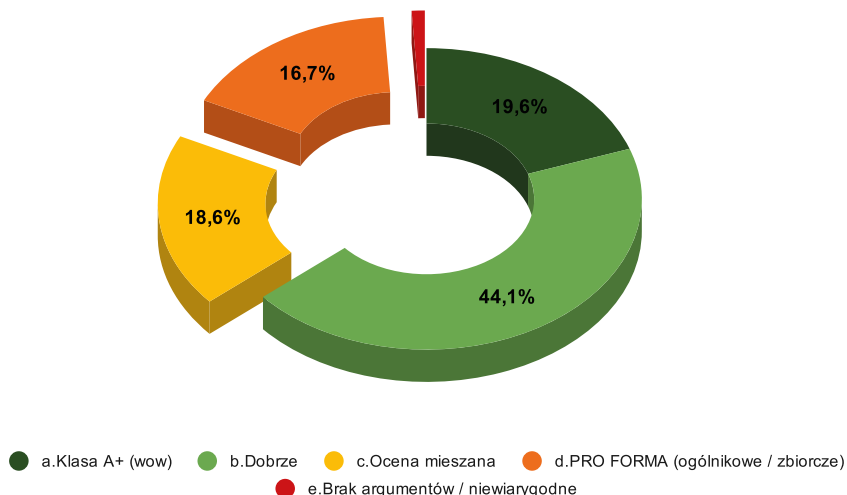
Wykres 7.  
**Czy raport z konsultacji zawiera odniesienie się do uwag z uzasadnieniem?**



Warto zwrócić uwagę, że tylko w 78% raportów (na 109 projektów, czyli po odjęciu tych, w których brak było uwag lub raportów) uczestniczący w procesie legislacyjnym mogli odnaleźć odniesienie się do swoich uwag. Odniesienie się do uwag to proste stwierdzenie, czy uwaga zostanie uwzględniona w całości lub części, czy też całkowicie nieuwzględniona. Oczywiście to frustrujące, jeśli takiej informacji nie dostaje się w ogóle. Jednak poważne wątpliwości budzą również przypadki, gdy informacji o nieuwzględnieniu uwagi udzielono, jednak bez wyjaśnienia powodów takiej decyzji. A tak w naszej próbie stało się w mniejszym lub większym stopniu aż w 60,6% przypadków. Żadnych całkowicie uzasadnień nie dostali uczestnicy w 25,7%, w tym większość (24 przypadki) to sytuacje, gdy nie otrzymali też żadnej informacji, jak ich konkretne uwagi zostaną potraktowane.

Oczywiście to mocno niepokojące, a jednocześnie świadczyć może o słabości kadr i instytucji polskiego Państwa. Jakże bowiem wytłumaczyć, że tylko w w odniesieniu do 39,4% raportów z konsultacji władze państwa stać było na zapewnienie sił i środków pozwalających na sformułowanie krótkiej informacji zwrotnej w przypadku odrzucenia uwag uczestników procesu legislacyjnego?

Wykres 8.  
**Jak oceniasz jakość wyjaśnień organu?**



Powyższy wykres przedstawia ocenę jakości wyjaśnień – oczywiście 100% oznacza tylko te przypadki, w których organ w ogóle wyjaśnień udzielił. Stanowi to więc jedynie 57% przypadków całości projektów przesłanych do Sejmu w przyjętym 2-letnim okresie.

Warto zwrócić uwagę, że trochę ponad 60% przypadków zostało ocenionych pozytywnie, w tym prawie 20% zawierało zaskakująco rozbudowane i bardzo rzetelne wyjaśnienia. Niestety wciąż blisko 35% wyjaśnień odrzucenia zgłoszonych uwag budzi poważne wątpliwości lub po prostu ich nie ma.

## Wnioski

Powyżej przytoczone analizy potrzeb, przepisów prawa, wyników fokusów w projekcie, zebranych danych, jak i analizy wyników prac ośrodków wyspecjalizowanych w monitoringu procesu legislacyjnego, takich jak Obywatelskie Forum Legislacji<sup>43</sup>, czy raport Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej „7 grzechów głównych stano-

43. Kluczowym dla nas dokumentem jest raport Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego „Ustawa w 2 godziny 20 minut” [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat\\_2019-1.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf) [dostęp: 14.04.2020 r.]

wienia prawa w Polsce”, pozwalają nam sformułować kilka głównych wniosków i rekomendacji.

1. Postulujemy, by konsultacje publiczne projektów aktów prawa powszechnie obowiązującego uzyskały gwarancje standardów prowadzenia w regulacji ustawowej, która powinna obejmować swoim przedmiotem co najmniej:
  - domyślny obowiązek stosowania konsultacji z wymaganiem uzasadnienia dla rezygnacji z uwzględnienia uwag,
  - domyślny obowiązek sporządzania tzw. OSR ze wskazaniem elementów obligatoryjnych,
  - minimalne terminy (rekomendujemy co najmniej 14 dni z zalecanymi 21 dniami) dla konsultacji pisemnych projektów, służące zagwarantowaniu możliwości przygotowania uwag do przedstawianych projektów podmiotom niepublicznym, ze wskazaniem możliwych wyjątków i wymogiem uzasadnienia każdorazowego zastosowania tych wyjątków,
  - obowiązek odnoszenia się do uwag i uzasadnienia sposobu rozstrzygnięcia uwagi;
  - obowiązek sporządzania sprawozdań z konsultacji ze wskazaniem terminu na ich sporządzenie od daty zakończenia konsultacji, z uwzględnieniem potrzeby sporządzania sprawozdań cząstkowych z poszczególnych tur konsultacji;
  - obowiązek udostępniania, bez potrzeby składania wniosku, wersji projektów aktów z naniesionymi zmianami w trybie rejestrowania zmian;
  - obowiązek ujawniania informacji o konsultacjach, w tym zaproszeń do konsultacji, przebiegu i zakończeniu konsultacji – wraz z terminami.
2. Niezależnie od postulatu pierwszego, postulujemy, by polski ustawodawca podjął wysiłek uregulowania w akcie rangi ustawowej przebiegu całego procesu legislacyjnego. Przy czym koncentrujemy się tu głównie na regulacji etapu rządowego procesu legislacyjnego. Jak wykazywano powyżej, to zarówno potrzeba faktyczna, jak i prawna możliwość, skoro w ustawie jest już np. uregulowany proces konsultacji dokumentów strategicznych. Rozwiązanie powinno koncentrować się na gwarancjach terminów oraz zakresu udostępnianych domyślnie (bez konieczności wnioskowania) informacji.

# FINANSOWANIE

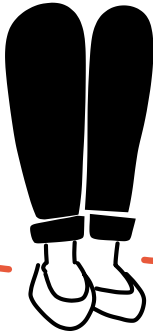


DOFINANSOWANIE  
SZKOLENIA -  
ZNAJDŹ RÓŻNICE

firma



DOKUMENTY  
SPRAWOZDANIE  
WKŁAD  
WŁASNY



## ROZDZIAŁ III

# PRZEKAZYWANIE ŚRODKÓW FINANSOWYCH NGO NA DZIAŁALNOŚĆ SPOŁECZNĄ ORAZ REALIZACJĘ ZADAŃ I ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

*Michał Długosz*

---

Władze demokratycznych państw prawnych mają niewątpliwie obowiązek wspierać – także finansowo – organizacje pozarządowe, które stanowią jeden z filarów państwa. Z tego powodu warto przyjrzeć się nie tylko rozwiązaniom ustawowym, ale także praktyce administracyjnej organów państwa i orzecznictwu sądowemu w przedmiocie realizacji tych zadań.

### **Wybrane tryby finansowania jednostek III sektora**

---

Skarb państwa finansuje działalność fundacji i stowarzyszeń za pomocą zlecenia zadań publicznych. W tym celu stosuje rozliczne, skomplikowane tryby ustawowe. Warto zwrócić uwagę na adresowane do podmiotów trzeciego sektora tryby:

1. Art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r., poz. 688 z późn. zm.), zgodnie z nim:

Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Zlecenie realizacji zadań publicznych jako zadań zleconych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, może mieć formy:

- a. powierzania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub
- b. wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Z przywołanego przepisu jasno wynika, że zadania publiczne prowadzone są przez organy administracji publicznej, a organizacje pozarządowe mogą jedy-

nie wspierające organy. Zrzeszenia mogą realizować zadania publiczne wyłącznie na podstawie i w ramach reguł wynikających z ustawy o finansach publicznych. Art. 12 Konstytucji proklamuje wolność tworzenia i działania zrzeszeń (fundacji i stowarzyszeń). Natomiast w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, będącej ustawą wiodącą dla funkcjonowania organizacji trzeciego sektora, finansowanie zrzeszeń następuje w sposób ściśle związany z zadaniami władzy publicznej i kontrolowany identycznie jak administracja publiczna. Stowarzyszenia i fundacje pozbawione zostały wolności poprzez związanie ich z władzą wykonawczą w ten sposób, że w celu pozyskania finansowania swojej działalności<sup>44</sup> muszą funkcjonować jako element aparatu administracyjnego państwa, mimo że w świetle zasad ustroju wcale nim nie są i nigdy być nie powinny.

2. Art. 24 ust. 5. ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1813 z późn. zm.) – jak wynika z jego treści, Narodowy Instytut realizuje zadania samodzielnie lub zleca realizację zadań wyłonionym w drodze otwartego konkursu ofert organizacjom pozarządowym. Przy czym z art. 2 tejże ustawy wynika, że Narodowy Instytut jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a jego organy mają na uwadze sprawne i efektywne zarządzanie środkami finansowymi i wykonywanie zadań.

Widać tutaj wyraźne powiązanie z ustawą o pożytku publicznym i o wolontariacie. Mechanizm finansowania zadań publicznych również oparty jest na finansach publicznych. Warto to zwrócić uwagę na art. 24 ust. 2, który w sposób ogólny określa zadania Narodowego Instytutu Wolności. Stwierdza on, że „Do zadań Narodowego Instytutu należy wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności przez wspieranie pozyskiwania przez nie środków pozabudżetowych na działalność, której celem jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspieranie rozwoju kadr, ze szczególnym uwzględnieniem wolontariuszy i społeczników”. Ustawodawca w ten ciekawy sposób tworzy kolejny sposób alokacji pieniędzy na rzecz organizacji III sektora, ale paradoksalnie – wbrew nazwie instytutu – nie gwarantuje wolności tych organizacji,

---

44. Zob. Uzasadnienie ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. 2017, poz. 1909), s. 6.



ale tę wolność ogranicza, narzucając arbitralnie wybrane przez siebie zadania. Organizacje nie muszą, co prawda, ich wykonywać, ale ich możliwości wyboru są ograniczone.

3. Art. 25 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1507 z późn. zm.). Regulacje te stwierdzają, że organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, zgodnie z art. 23 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej zostaje wyposażony w kompetencję do opracowywania i finansowania programów osłonowych. Jednak ustawodawca nie określa, w jaki sposób programy te mają być finansowane i organizowane.

Ponownie ustawodawca stosuje mechanizm przewidziany ustawą o pożytku publicznym i o wolontariacie, wyposażając organy administracji rządowej oraz samorządowej w kompetencję do zlecenia zadania publicznego podmiotowi, który podmiotem publicznym nie jest.

4. Art. 29 ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1468 z późn. zm.), który stanowi, że minister właściwy do spraw kultury fizycznej w zakresie dofinansowania zadań związanych z przygotowywaniem kadry narodowej może zlecać realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zadania publiczne realizowane są przez stowarzyszenia (kluby sportowe) na zasadach ustawy o finansach publicznych. Środki publiczne mogą być dysponowane na podstawie arbitralnej decyzji ministra do spraw sportu. Warto zauważyć, że w kontekście trybu przewidzianego ustawą o pożytku publicznym i wolontariacie następuje tu znaczne odstępstwo, polegające na braku konkursu. Przepis ten ewidentnie prowadzi do naruszenia zasady równości. Minister „może”, ale nie musi, przyznać środków publicznych na kadrę narodową. Pozwala to finansować tylko wybrane kadry, pozostawiając ministrowi arbitralność wyboru.

5. Art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 17 z późn. zm.). Jak wynika z tego przepisu, w celu współfinansowania realizacji programów, o których mowa w art. 90 u ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o systemie oświaty, przyznawana jest dotacja celowa. Warunkiem jej udzielenia jest zapewnienie przez organizację III sektora udziału środków własnych lub z innych źródeł w programie.

Wydaje się, że zastosowane tu rozwiązanie nie ma zupełnie nic wspólnego z finansowaniem działalności sektora pozarządowego. Wręcz przeciwnie, organizacja podejmując takie działanie, zmierzające do realizacji programu, odciąża budżet i zwalnia państwo z realizacji zadań publicznych. Pojawia się tu bardzo ważne pytanie, dlaczego realizacja zadań dla państwa ma odbywać się kosztem innych podmiotów.

6. Art. 3 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2365 z późn. zm.). W realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego mogą uczestniczyć organizacje pozarządowe. Przepis ten następnie odsyła do art. 48d. ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1373 z późn. zm.), który stanowi o możliwości dofinansowania programów polityki zdrowotnej, ale przez jednostkę samorządu terytorialnego. Oznacza to podejście wykluczające względem organizacji III sektora, ponieważ jest niedostosowany do katalogu podmiotów opisanych w art. 3 ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym.
7. Art. 5 pkt. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1373 z późn. zm.) zawiera definicję pojęć ustawowych, w tym korzystającego. W ramach definicji legalnej korzystający to organizacja, podmiot, organ administracji publicznej oraz jednostka organizacyjna, o których mowa w art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688).

Niestety wyraźnie widać tutaj „zrośnięcie” pojęciowe zrzeszeń i podmiotów administracji publicznej (organów i jednostek organizacyjnych). Zatem na gruncie systemu ustaw ochrony zdrowia sektor pozarządowy traktowany jest jako element administracji publicznej i z nim jest utożsamiany. Różnica polega na

tym, że o ile jednostki administracji utrzymywane są ze środków publicznych, o tyle zrzeczenia takiego finansowania swojej działalności nie posiadają. Zatem występując o dofinansowanie do projektu, który może być bardzo korzystny dla ochrony zdrowia, pomimo wydatkowania środków prywatnych i tylko częściowo środków publicznych, stowarzyszenia i fundacje będą podlegać rygorom ustawy prawa finansowego (zob. art. 221 ust. 2 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 869), co oznacza także zastosowanie przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W tym kontekście szczególnie ciekawa norma wywodzi się z art. 48b ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z nim programy polityki zdrowotnej realizowane mogą być tylko przez podmioty, które wybrane zostały w drodze konkursu ofert. Natomiast do wyboru realizatorów programów nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych ani przepisów o prowadzeniu działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych.

Oznacza to, że III sektor nie może osiągnąć zysku z prowadzonej działalności, co sprowadza się do konieczności jej bezpłatnego świadczenia. Stan taki, przy częściowej tylko dopłacie do projektu, jest ze strony ustawodawcy irracjonalny. Powinno być dopuszczalne przynajmniej częściowo odpłatne korzystanie z usług lub świadczeń dostarczanych przez sektor pozarządowy. Skoro dopuszczalne jest partnerstwo publiczno-prywatne, którego efektem jest zysk sektora osób prywatnych osiągnięty dzięki środkom publicznym, to zupełnie niezrozumiałe jest, dlaczego organizacje działające nie dla zysku i przekazujące zysk na szczytne cele statutowe nie mogą skorzystać z takiego samego mechanizmu.

8. Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194.) Organizacje pozarządowe prowadzące działalność kulturalną mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Dotacja celowa to instytucja prawa finansowego, zatem także i w przypadku prowadzenia działalności o charakterze kulturalnym organizacje pozarządowe realizują zadania publiczne ze środków skarbu państwa. Po raz kolejny nastę-

puje tutaj powtórzenie mechanizmu związania zrzeczeń zadaniami publicznymi oraz ścisłą finansową kontrolą państwa przy wykonywaniu tych zadań.

9. Art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 426 z późn. zm.). Zgodnie z nim zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mogą być realizowane na zlecenie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez organizacje pozarządowe. Do zlecania zadań stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
10. Przyznać trzeba, że ustawodawca jest wyjątkowo konsekwentny w przyjętej metodzie alokacji środków publicznych.
11. Art. 43 § 9 i 15 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 523 z późn. zm.). Jak wynika z treści regulacji, powierzenie realizacji zadań jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert. Natomiast w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie albo w nadmiernej wysokości stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotyczące dotacji udzielonych z budżetu państwa.

Problem polega na tym, że zgodnie z art. 43 § 7 Kodeksu karnego wykonawczego Fundusz Sprawiedliwości nie jest finansowany bezpośrednio przez państwo. To pieniądze z orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych, potrąceń z wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych, wykonania kar dyscyplinarnych, spadków, zapisów i darowizn, dotacji, zbiórek i innych źródeł.

Wywieść z tego można, że ustawodawca polski w sposób planowy realizuje działania pozbawiające zrzeczenia przewidzianych art. 12 Konstytucji wolności i swobody działania, związując je z administracją i podporządkowując władzy publicznej. Działanie to należy ocenić jednoznacznie negatywnie, ponieważ faktycznie prowadzi do eliminacji jednego z elementów demokratycznego państwa, wspierającego jego funkcjonowanie. Świadomie przecież ojcowie Konstytucji umieścili zrzeczenia wśród zasad ustroju państwa, aby stanowiły one filar jego działania. Nie zaś po to, aby fundacje i stowarzyszenia były podmiotami,

którym organy administracji publicznej wyznaczają zadania publiczne pod niemal całkowitą kontrolą.

12. Ustawa Prawo zamówień publicznych zawiera tryby, które nie przewidują udogodnień dla fundacji i stowarzyszeń. Ustawa ta w ogóle nie odwołuje się do tych podmiotów. Zgodnie z zasadą swobody każdy, w tym zrzeszenia, może czynić wszystko to, co nie jest przez prawo zakazane. W tym uczestniczyć w konkursach ogłaszanych przez sektor rządowy w trybach ustawy Prawo zamówień publicznych. W tym przypadku do wykonawcy zlecenia nie będą miały zastosowania regulacje prawa finansowego, a jego przedmiotem będzie zysk. Zysk ten zrzeszenie może przeznaczyć wyłącznie na cele statutowe lub wynagrodzenia dla pracowników.

Analiza trybów prowadzi do wniosku, że organy władzy publicznej uzależniły finansowo od siebie jednostki III sektora. Realizacja zadań publicznych powierzonych stowarzyszeniom i fundacjom oraz ich finansowanie na zasadach przewidzianych prawem finansowym wraz z odpowiedzialnością przewidzianą dyscypliną finansów publicznych, a także karną z grupy przestępstw urzędniczych, jednoznacznie dowodzi zaniku swobody i wolności organizacji społecznych poddanych kontroli państwa.

## **Charakter umów o realizację zadań publicznych**

---

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na art. 15 zzz ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 568). Zawiera on normę upoważniającą organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii do przedłużenia terminu na złożenie sprawozdania z wykonania zleconego zadania publicznego oraz rozliczenia udzielonej dotacji na realizację zadania publicznego, a także do uznania za uzasadnione wydatków poniesionych na sfinansowanie działań realizowanych w ramach zleconego zadania publicznego, które zostały odwołane w następstwie okoliczności związanych z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Zastosowanie przez organ tej instytucji powoduje także, że niewykonanie planu działań lub nieosiągnięcie rezultatów założonych

w umowie, na podstawie której zlecono realizację zadania publicznego, nie może skutkować uznaniem dotacji na realizację zadania publicznego w tej części za wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, pobraną nienależnie lub w nadmiernej wysokości i podlegającą zwrotowi.

Z punktu widzenia cywilistyki przepis ten można uznać tylko za błąd legislacyjny. Przecież działanie siły wyższej, a tym przypadku jest to stan epidemii, powinno, co do zasady<sup>45</sup>, wyłączyć odpowiedzialność organizacji pozarządowej za niewywiązanie się z realizacji zadania. Po co zatem przepis z art. 15 zzz tarczy antykryzysowej? Oto umowy zawierane przez organizacje pozarządowe z państwem wydają się mieć charakter inny, niż przewiduje polskie prawo. Dzieje się tak, ponieważ polskie prawo zna tylko umowy cywilnoprawne, w porządku prawa niemieckiego, na przykład, funkcjonują także umowy administracyjnoprawne, które różnią się zasadniczo od tych pierwszych. W orzecznictwie sądów umowy łączące organizacje z podmiotami publicznymi uznawane są za umowy cywilnoprawne. Warto w tym kontekście przytoczyć fragmenty kilku orzeczeń:

1. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 30 listopada 2011 r., **Sygn. akt II GSK 2022/11**, stwierdził, że: *„(...) wykonywanie zadań administracji publicznej przez organizacje pożytku publicznego na podstawie zlecenia to pewnego rodzaju prywatyzacja zadań publicznych. Zlecenie wykonania zadań publicznych następuje bowiem na zewnątrz, gdyż podmiotem wykonującym to zadanie jest podmiot niepubliczny – organizacja pożytku publicznego, która przyjmuje dane zadanie dobrowolnie oraz prowadzi je w interesie wyższym, „ogólnym”, a nie w interesie jednostkowym. Realizacja danego zadania odbywa się w formach prawa prywatnego (...)”*
2. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 24 maja 2015 roku., sygn. akt II GPS 1/12, stwierdził, że: *„(...) po stronie wnioskodawcy pojawia się roszczenie o podjęcie negocjacji i w następstwie o zawarcie umowy, której przedmiotem jest wypłata środków. W ten sposób pomiędzy wnioskodawcą a organem nawiązuje się stosunek cywilnoprawny. Źródłem tego stosunku jest pozytywne rozpatrzenie wniosku. Ewentualny spór wynikający z takiego stosunku prawnego jest sprawą cywilną*

---

45. Zgodnie z zasadami prawa cywilnego, aby powołać się na działanie „siły wyższej”, wymagana jest regulacja umowna. Jednak w szczególnych okolicznościach możliwe jest powołanie się na siłę wyższą także w przypadku braku stosownej regulacji umownej.

*w rozumieniu art. 1 k.p.c., a więc jego merytoryczne rozstrzygnięcie podlega kognicji sądów powszechnych. (...)”.*

3. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 3 grudnia 2015 r., Sygn. akt II GSK 3159/15: „(...) *w zakresie kontroli zasadności oceny wniosków o dofinansowanie postępowaniu odwoławczym, a zatem nie sposób przyjąć, że omawiany tryb zawarcia umowy o dofinansowanie, wynikający ze wspomnianej procedury konkursowej, jest cywilnoprawnym trybem zawierania umów. (...) czynność zawarcia umowy o dofinansowanie jest nierozzerwalnie związana z samą umową o dofinansowanie, mającą niewątpliwie charakter cywilnoprawny. Zawarcie cywilnoprawnej umowy o dofinansowanie wynika ze współdziałania stron ją zawierających, w tym od dochowania różnego rodzaju wymogów przez wnioskodawcę (skarżącą), np. poprzez dostarczenie określonych dokumentów, stawienie się do podpisu itd. i nie ma charakteru automatycznego, zobowiązującego drugą stronę do jej zawarcia w określonym czasie. (...)”.*

Mimo uznania w stabilnej linii orzeczniczej, że umowy pomiędzy państwem a organizacjami pozarządowymi to umowy o charakterze cywilnoprawnym, ustawodawca w sytuacji kryzysowej tworzy specjalny przepis powielający instytucję siły wyższej, jakby ta instytucja nie miała zastosowania. W tym kontekście warto przyjrzeć się sposobowi, w jaki praktyka administracyjna i prawo traktują organizacje pozarządowe. Jak wskazano wyżej, najczęściej organ administracji publicznej decyduje o zleceniu zadania publicznego w ramach konkursu. Po jego rozstrzygnięciu (organizacje pozbawione są prawa kontroli i odwołania do uznaniowej decyzji organu) zawierana zostaje umowa cywilnoprawna na wzorcu zazwyczaj z góry przedstawionym w ofercie konkursowej. Następnie w ramach tejże umowy zawarte są mechanizmy kontroli nad wykonaniem zadania<sup>46</sup>. W razie uznania przez organ administracji publicznej, że zadanie zostało nieprawidłowo lub nierzetelnie wykonane, organ żąda zwrotu środków przeznaczonych na jego realizację. W sytuacji niezwrócenia środków organ wszczyna postępowanie egzekucyjne w administracji. Także i decyzja o nienależytym wykonaniu zadania lub jego niewykonaniu jest rozstrzygnięciem uznaniowym pozbawionym kontroli i możliwości odwołania.

Stan taki narusza szereg przepisów, poczynając od art. 78 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zgodnie z którym „*Każda ze stron ma prawo*

---

46. Elementy umowy wymieniono w art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.



*do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa*". Ale także ratyfikowanych umów międzynarodowych, w szczególności zaś art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z którego wynika, że „*Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe*". Brak możliwości odwołania się jest także sprzeczny z art. 41 ust. 2 lit. c Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który gwarantuje prawo do odwołania oraz nakłada na organy władzy publicznej obowiązek uzasadnia swoich rozstrzygnięć.

Natomiast tym, co budzi zdziwienie, jest nagła zmiana charakteru umowy i ściąganie środków publicznych nie w drodze egzekucji cywilnej, która jest właściwa dla umów cywilnoprawnych, ale w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji, które stosuje się np. do ściągania należności podatkowych lub wykonania decyzji administracyjnych. W świetle art. 15 z z. tarczy antykryzysowej, która dubluje cywilną instytucję siły wyższej, odnosi się wrażenie, że mimo orzecznictwa sądowego umowy o realizację zadań publicznych nie mają charakteru cywilnoprawnego, ale budowanej przez ustawodawcę bez głębszej refleksji i wizji umowy administracyjnej. Przy czym w wielkim eksperymencie z umowami administracyjnymi podmioty III sektora traktowane są jak przysłowiowy „królik doświadczalny”, a ich prawa są dopiero kształtowane. Wiadomo jednak na pewno, że wykonanie i ocena tych umów nie odbywają się w rygorze cywilnoprawnym, który zakłada równość stron zawierających umowę, ale przy przewadze organów publicznych, właściwej dla stosunków administracyjnoprawnych.

Ciekawie kwestię powyższą podsumowuje A. Ostrowska: „*Brak jednoznacznego określenia przez ustawodawcę charakteru prawnego umów przewidujących udzielanie dotacji ze środków publicznych przekłada się także na spór co do właściwości sądowej w sprawach dotyczących tych umów. Choć większość orzecznictwa SN i NSA, a także doktryny prawa administracyjnego, przychyliła się do stricte cywilistycznego charakteru tych umów i tym samym właściwości sądów powszechnych w sprawach dotyczących ich wykonywania, to założenie o prawidłowości tego stanowiska trudno jest pogodzić z przyjętym administracyjnym trybem dochodzenia zwrotów dotacji mających przecież zastosowanie także do dotacji celowych przekazywanych umownie. (...) Jeśli jednak zastrzeżenia co do wysokości przekazanej dotacji zgłasza druga strona stosunku dotacyjnego – czyli jej beneficjent – przepisy prawa nie wskazują dla niej środków ochrony prawnej*



*i rodzaju drogi sądowej, zaś próba skarżenia przez beneficjenta dotacji czynności dotacyjnych dokonywanych przez organ dotujący do sądu administracyjnego kończy się zazwyczaj wydaniem postanowienia oddalającego skargę z tego powodu, że nie ma ona usprawiedliwionych podstaw lub odrzucającego ją z tego powodu, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego (...)*<sup>47</sup>. Holistyczna analiza dogmatyczna teoretyczki kompleksowo uwidacznia nie tylko brak równości stron stosunku umownego, ale co dużo gorsze, brak ochrony prawnej dla organizacji pozarządowych. Instytucje art. 12 Konstytucji, powołane do funkcjonowania jako filar ustroju, zostają niemal całkowicie podporządkowane egzekutywie i pozbawione ochrony prawnej sądów, zarówno powszechnych, jak i administracyjnych. Stan taki prowadzi do zakwestionowania samej ważności zapisów rangi ustawy zasadniczej.

## **Znaczenie finansowania ze środków publicznych dla organizacji pozarządowych**

---

W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ustawodawca wskazał, że organizacje III sektora swoją działalność opierają niemal wyłącznie na grantach i projektach zewnętrznych, a nie środkach własnych. Warto w tym kontekście przytoczyć fragment tego uzasadnienia: „(...) *Trwałość działania i efektów ograniczona najczęściej do okresu, w którym finansowany jest dany projekt, powoduje, że interwencje w sferze usług społecznych pojawiają się impulsowo. Tymczasem budowa kapitału społecznego, w ramach którego wytwarzają się specyficzne więzi społeczne wymaga czasu i mozolnego wysiłku instytucjonalnego, organizacyjnego, grupowego i wykształcenia odpowiednich postaw społecznych. Uzyskiwane skokowo i na krótki czas dotacje często nie pozwalają organizacjom na realizowanie ważnych celów społecznych i trwałe rozwiązywanie ważnych społecznych problemów, ograniczając możliwość działania do pomocy doraźnej, a czasem wręcz wystarczają jedynie na prowadzenie działań umożliwiających własne przetrwanie. Organizacjom brakuje środków na rozwój instytucjonalny i pokrywanie kosztów stałych*<sup>48</sup>.

Warto w tym kontekście podnieść, że wiele organizacji realizuje projekty, którymi nie są zainteresowane, po to tylko, aby móc funkcjonować. Dowodzi to dobitnie

---

47. A. Ostrowska, *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, nr 3 (6)/2018, s. 24-25.

48. *Uzasadnienie projektu ustawy...*, s. 6.

słabości organizacji, które uzależnione są od pieniędzy publicznych przeznaczanych na realizację zadań publicznych.

Stan, w którym konkursy lub uznaniowe decyzje organów administracji publicznej, przyznające finansowanie albo dotacje na realizację zadań publicznych, nie podlegają kontroli, w tym sądowej, prawu do odwołania oraz uzasadnienia, jest rażąco sprzeczny zarówno z prawem konstytucyjnym, jak i prawem międzynarodowym. Zaś uzależnienie organizacji III sektora od pieniędzy publicznych pozbawia je w oczywisty sposób samodzielności. Natomiast nadmierna władza ze strony państwa, jako podmiotu darowującego środki publiczne, i brak możliwości obrony swojego interesu pozbawiają organizacje wolności.

W świetle powyższego warto zwrócić uwagę na kilka przypadków nadużyć ze strony administracji w relacjach z organizacjami III sektora.

Pierwszy przypadek dotyczy Funduszu Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości stosownie do Działu III Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, ogłosił otwarty konkurs ofert w zakresie „Przeciwdziałania przyczynom przestępczości dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji na lata 2020-2023”.

Działanie to finansowane jest z działającego na podstawie art. 43. § 1 Kodeksu karnego wykonawczego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Jak wynika z § 2 i następnym przywołanego artykułu, Fundusz jest państwowym funduszem celowym, ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną. Środki z Funduszu powinny być przeznaczone m.in. na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym, zwłaszcza pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną.

Samo ogłoszenie konkursowe w ust. 4 stanowi, że: „Konkurs ma na celu zapewnienie realizacji polityki Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości, ogłoszonej w Programie Przeciwdziałania Przyczynom Przemocności”. Nie jest dopuszczalne ustanawianie celu konkursu, skoro ten został już wyraźnie określony przepisem ustawy, działanie takie jest po prostu sprzeczne z ustawą. Ponadto ani Kodeks karny wykonawczy,

ani nawet wskazane wyżej rozporządzenie, na podstawie których organizowany jest konkurs, nie upoważniają Ministra Sprawiedliwości do tworzenia własnej polityki. Zgodnie z Konstytucją politykę prowadzi władze publiczne, a w ramach tych władz nie poszczególni ministrowie, ale cała Rada Ministrów, tak przynajmniej wynika z art. 146 ust. 1 ustawy zasadniczej. Ust. 4 ogłoszenia konkursowego nie posiada podstawy prawnej, co czyni go nielegalnym. Mało tego, zgodnie z wyliczeniem następującym po art. 43 § 19 Kodeksu karnego wykonawczego Minister Sprawiedliwości obowiązany był, wydając rozporządzenie, uwzględnić potrzebę prowadzenia odrębnej gospodarki finansowej w zakresie realizacji zadań dotyczących pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej, a także potrzebę skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia celów, dla których Fundusz został utworzony. Skoro zatem ustawodawca zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do poszanowania odrębności finansowej NGO-sów, to jej naruszenie w konkursie jest niedopuszczalne.

Za niedopuszczalny, ponieważ dyskryminujący i naruszający zasadę bezstronności światopoglądowej władz publicznych, należy uznać cały zakres zadań opisanych w § 4 ogłoszenia konkursowego. Wynika z niego, że dotacja może być przyznana na zadania mające na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości w obszarach:

- wolności sumienia i wyznania,
- prewencji stosowania przemocy, gróźb bezprawnych, ale wyłącznie na tle przynależności wyznaniowej,
- prewencji dyskryminacji na tle przynależności wyznaniowej,
- przeciwdziałania naruszeniom wolności sumienia i religii, w tym ingerencjom władz publicznych w zakresie ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania,
- zapobiegania naruszeniom praw rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnego ze swoimi przekonaniami,
- prewencji nawoływania do nienawiści czy znieważania na tle wyznaniowym,
- upowszechniania wiedzy z zakresu prześladowań chrześcijan w Polsce i na świecie.

Jeżeli weźmiemy dodatkowo pod uwagę § 3 ust. 1 pkt 1 ogłoszenia konkursowego, który stanowi, że tylko podmioty III sektora, które w statutach mają określone powyższe cele, mogą przystąpić do konkursu, to następuje tu niczym nieuzasadnione wykluczenie ogromnej części podmiotów NGO. Ponadto należy postawić pyta-

nie, dlatego tylko kategoria wyznania, religii i cecha przynależności do chrześcijan może być za publiczne pieniądze objęta ochroną i opieką, zaś pozostałe sfery przestępstw, np. zabójstwa czy przestępstwa o charakterze seksualnym, z takiej opieki państwa zostają wyłączone, mimo że ustawa nakazuje obejmować ochroną prawną ofiary wszystkich typów przestępstw.

Co bulwersujące, środki z Funduszu Sprawiedliwości przeznaczono na działalność **Fundacji PROFETO.PL – Sercański Sekretariat na Rzecz Nowej Ewangelizacji w Warszawie**<sup>49</sup>. **Przy czym statut**<sup>50</sup> **tej organizacji tylko raz mówi o przestępstwie. Czyni to, zakazując osobie** skazanej prawomocnym wyrokiem za przestępstwo z winy umyślnej bycie członkiem jednego z organów fundacji<sup>51</sup>. Cele fundacji są zaś następujące: wspieranie działalności Księży Sercan w zakresie kultu religijnego, samodzielnej działalności w zakresie tego kultu, polegającej w szczególności na ewangelizacji za pomocą nowoczesnych środków przekazu, działalność w zakresie nauki, edukacji, oświaty i wychowania, podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej<sup>52</sup>. Żaden z tych celów nie realizuje zadań stawianych przez ustawę, a nawet wymagań konkursowych Funduszu Sprawiedliwości.

Kolejnym nadużyciem jest przeznaczenie przez Narodowy Instytut Wolności środków publicznych w sposób nieuprawniony na dzielność wyborczą ze środków przeznaczonych na sytuacje nagłe. Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO, Priorytet 5 Wsparcie doraźne Edycja 2019, przyznał wsparcie na realizację zadań:

- Nadobrzańskie Eurowybory 2019,
- Małopolska głośuje! Akcja promująca uczestnictwo w wyborach do Parlamentu<sup>53</sup>.

---

49. <https://bezprawnik.pl/fundusz-sprawiedliwosci> <https://bezprawnik.pl/fundusz-sprawiedliwosci> [dostęp: 12.05.2020 r.]

50. <http://www.fundacja.profeto.pl/strony/statut-2> <http://www.fundacja.profeto.pl/strony/statut-2> [dostęp: 12.05.2020 r.]

51. Zob. § 21 pkt 6 statutu.

52. Zob. § 8 statutu.

53. <https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2019/08/Wnioski-rekomendowane-do-dofinansowania-w-ramach-PROO-Priorytet-5-lista-nr-5.pdf> <https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2019/08/Wnioski-rekomendowane-do-dofinansowania-w-ramach-PROO-Priorytet-5-lista-nr-5.pdf> [dostęp: 12.02.2020 r.]

Zgodnie z załącznikiem<sup>54</sup> do uchwały nr 104/2018 Rady Ministrów, dotyczącym Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich<sup>55</sup> w ramach priorytetu 5 „Wsparcie doraźne” organizacje pozarządowe mogły uzyskać wsparcie zarówno na pokrycie kosztów służących zaspokojeniu nagłych, nieprzewidzianych potrzeb, jak również na pokrycie kosztów uczestnictwa w konkretnych wydarzeniach życia publicznego o charakterze ponadlokalnym. Wynika stąd, że priorytet 5 służy zaspokajaniu dwóch potrzeb NGO. Pierwsza to wsparcie finansowe w nagłych, kryzysowych sytuacjach, uniemożliwiających działanie podmiotów dotowanych. Druga zaś to dofinansowanie umożliwiające uczestnictwo przedstawicieli NGO w wydarzeniach z życia publicznego. Dodatkowo załącznik do przywołanej wyżej uchwały doprecyzowuje te potrzeby.

Pierwsza potrzeba szczegółowo opisana została w ten sposób: *„Istotną barierą w działalności organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym jest brak rezerw finansowych, które mogą być uruchamiane w nagłych sytuacjach wymagających interwencji. Chodzi tu głównie o zdarzenia nieprzewidziane (np. awarie sprzętu), które mogą mieć istotny wpływ na skuteczność działania organizacji i realizacji jej celów statutowych”*. Zatem przedmiotem pierwszego filaru działań doraźnych jest wsparcie finansowe organizacji III sektora w sytuacjach kryzysów wewnętrznych uniemożliwiających prawidłowe funkcjonowanie tych podmiotów.

Drugą potrzebę Rada Ministrów rozumie tak: *„Organizacje, pomimo realizacji różnych zadań publicznych, nie mają często wystarczających zasobów, aby pokrywać koszty udziału swoich przedstawicieli – działaczy lokalnych i regionalnych organizacji w przedsięwzięciach sektorowych o charakterze ogólnopolskim, ponadregionalnym, a także europejskim”*. Kierunek tego działania jest jasny i polega na przyznaniu dotacji ze środków publicznych umożliwiającą partycypację jednostki sektora pozarządowego w przedsięwzięciach, które jej dotyczą, o skali krajowej i większej.

Trudno zgodzić się z działaniem Dyrektora NIW, który za działanie doraźne uznaje promocję udziału obywateli w Eurowyborach 2019. Organizacja promocji wyborów nie jest z pewnością związana z brakiem środków niezbędnych do usunięcia

---

54. [https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/PROO\\_2018\\_2030.pdf](https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/PROO_2018_2030.pdf) [https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/PROO\\_2018\\_2030.pdf](https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/PROO_2018_2030.pdf) [dostęp: 12.02.2020 r.].

55. [https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/Uchwa%c5%82a\\_PROO.pdf](https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/Uchwa%c5%82a_PROO.pdf) [https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/Uchwa%c5%82a\\_PROO.pdf](https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/Uchwa%c5%82a_PROO.pdf) [dostęp: 12.02.2020 r.]

zdarzeń nagłych, kryzysowych wewnątrz organizacji NGO. Jeśli zaś chodzi o drugi filar wsparcia doraźnego, to warto zwrócić uwagę na to, że udział w wyborach nie wymaga żadnego finansowania, bowiem są one z natury darmowe, ponieważ stanowią konstytucyjne prawo i obowiązek każdego obywatela. Dyrektor NIW w sposób nieuprawniony (bez podstawy prawnej) finansował nie udział w wydarzeniu przedstawicieli III sektora, ale promocję wydarzenia, mimo że jest to ewidentnie sprzeczne z uchwałą Rady Ministrów.

Praktyka ta narusza zasadę równości poprzez uprzywilejowanie podmiotów trzeciego sektora, będących beneficjentami środków publicznych, bez podstawy prawnej. Oznacza to także w dalszej kolejności odpowiedzialność karną dysponenta środków na podstawie art. 231 Kodeksu karnego. Ponadto Dyrektor NIW w związku z takim działaniem naruszył art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1440 z późn. zm. (zob. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, LEX).

Kolejne nadużycie dotyczy praktyki Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, dalej zwanego „MRPiPS”. Wydarzenia zaprezentowano zgodnie z chronologią zdarzeń przedstawionych przez Fundację Autonomia w kalendarium.

MRPiPS, będący operatorem programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO), rozwiązało w trybie natychmiastowym umowę z Fundacją Autonomia po przeprowadzeniu jednodniowego monitoringu, zapowiedzianego tego samego dnia. Rozwiązanie umowy nastąpiło, zanim Fundacja otrzymała notatkę w formie karty z monitoringu<sup>56</sup>, opracowywanej przez pracowników MRPiPS.

8 grudnia 2016 r. Fundacja Autonomia została poinformowana, że tego samego dnia zostanie przeprowadzony „monitoring” realizacji projektu finansowanego ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, w trybie nieprzewidzianym umową.

14.12.2016 r. Fundacja otrzymała pismo datowane na 9 grudnia 2016 r. (następnego dnia po kontroli) z decyzją MRPiPS o rozwiązaniu w trybie natychmiastowym

---

56. Regulamin Konkurs FIO 2016 w części poświęconej kontroli nie przewiduje zastosowania „monitoringu” ani nie określa zasad przeprowadzania kontroli.

umowy z Fundacją Autonomia. Pismo nie posiada sygnatury urzędowej. W dniu otrzymania pisma Fundacja opublikowała oświadczenie.

14 grudnia 2016 r. Fundacja podała do publicznej wiadomości informację o rozwiązaniu umowy przez ministerstwo.

15 grudnia 2016 r. MRPiPS opublikowało informację o przeprowadzonym w Fundacji Autonomia monitoringu. Jest to pierwszy taki przypadek w historii FIO.

Z opublikowanego przez Fundację 21 grudnia 2016 r. oświadczenia wynika, że rozwiązanie umowy nastąpiło, zanim Fundacja otrzymała notatkę w formie karty z monitoringu (19 grudnia 2016 r.). Do dnia opublikowania oświadczenia „nie otrzymała informacji od Zleceniodawcy (MRPiPS) o wnioskach ani zaleceniach dotyczących ewentualnie stwierdzonych nieprawidłowości, mających na celu ich usunięcie w terminie nie dłuższym niż 14 dni, o czym jest mowa w § 10 ust. 4 umowy nr 95\_II/2016”.

Dyrektorka Zespołu ds. Równego Traktowania w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Anna Błaszczak-Banasiak skierowała oficjalne pismo do Andżeliki Wardęgi – Dyrektorki Departamentu Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie trybu rozwiązania przez MRPiPS umowy o współpracy z Fundacją Autonomia.

18 stycznia 2017 r. Fundacja Autonomia opublikowała oświadczenie, w którym stwierdziła między innymi: *„Działania kontrolne [...] nie zostały w naszym przypadku uznane za kontrolę w rozumieniu przepisów Umowy i ustawy o kontroli w administracji rządowej, co pozwoliło Ministerstwu ominąć dotychczas stosowane, przewidziane prawem, procedury”*. Warte odnotowania jest także, że krótko przed tzw. monitoringiem w fundacji (pod koniec listopada 2016 r.), zostały złożone w sprawie realizacji projektu interpelacja i zapytanie poselskie do MRPiPS. Pojawiły się w nich zarzuty pod adresem Fundacji Autonomia: zawartość w projekcie „dużego ładunku ideologicznego”, fundacja ma *„w (...) statucie cele jednoznacznie nawiązujące do poglądów środowisk LGBT”*, a także *„walkę z nietolerancją ze względu na orientację seksualną”*.

Posłanka i poseł pytali ministerstwo, jak chce ono *„(...) to pogodzić z jednoczesnymi działaniami resortu na rzecz silnej pozycji rodziny i małżeństwa w polskim porządku prawno-aksjologicznym (...)”*, a także jakie kompetencje miały osoby oceniające



wniosek oraz o motywacje pracowników ministerstwa. Ministerstwo w odpowiedzi udzielonej w styczniu 2017 r. poinformowało, że: *„to wybrani losowo, niezależni eksperci, a nie pracownicy ministerstwa dokonali oceny oferty złożonej przez Fundację Autonomia”* oraz że umowa z fundacją już została rozwiązana.

29 grudnia 2016 r. w interpelacji poselskiej nr 9008 Jerzy Meysztowicz pytał MRPiPS o narzędzia kontroli wykorzystane przez ministra, o planowane i podjęte w tej sprawie działania oraz *„Czy Ministerstwo zamierza nadal zmieniać przyjęte standardy współpracy z fundacjami i stowarzyszeniami”*. W odpowiedzi udzielonej w imieniu ministra przez sekretarza stanu w MRPiPS Krzysztof Michałkiewicz poinformował, że:

*„w toku czynności wyjaśniających stwierdzono naruszenia”, w związku z czym MRPiPS „zgodnie z § 15 ust. 2 umowy określił kwotę dotacji podlegającą zwrotowi. Ponadto, w związku z wykorzystaniem tej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, wezwał do zwrotu odsetek w wysokości jak dla zaległości podatkowych, naliczanych począwszy od dnia przekazania dotacji (art. 169 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz § 12 ust. 7 umowy). Dodatkowo Fundacja zobowiązana jest, zgodnie z § 12 ust. 8 umowy, do zwrotu odsetek bankowych od dotacji za okres od dnia przekazania dotacji do dnia zwrotu (oraz ewentualnych innych przychodów od tych środków, jeżeli miały miejsce). Zleceniobiorca zobowiązany jest w przypadku zwrotu dotacji wskazać kwotę odsetek i ewentualnych innych przychodów (§ 12 ust. 8 umowy). Organizacja winna jest zatem określić kwotę osiągniętych z tego tytułu przychodów”*.

*„Nie wyklucza ewentualnego dochodzenia przez Ministra kwoty dotacji podlegającej zwrotowi z mocy prawa z uwagi na jej wydatkowanie niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranie w nadmiernej wysokości, co do których nie istnieje obecnie możliwość oszacowania”*. Poinformował również, że *„Ministerstwo dokona analizy złożonego przez Fundację sprawozdania z realizacji zadania”*. Zapewnił, że *„zasady współpracy Ministerstwa z organizacjami pozarządowymi pozostają na wysokim poziomie”*.

30 stycznia 2017 r. posłanka Ewa Lieder w interpelacji poselskiej skierowanej do MRPiPS zapytała między innymi o podstawę prawną przeprowadzenia wizyty monitorującej, o przyczynę braku możliwości odniesienia się do zarzutów Ministerstwa przez Fundację Autonomia oraz o regulamin prowadzenia wizyty monitorującej.



Sekretarz stanu w MRPiPS Krzysztof Michałkiewicz w odpowiedzi na interpelację poinformował, że „[podjęte czynności] nie była to kontrola w rozumieniu ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej”<sup>57</sup>, a „**rozwiązanie przez organ ze skutkiem natychmiastowym umowy o zlecenie realizacji zadania publicznego nie musi być poprzedzone przeprowadzeniem kontroli**”<sup>58, 59</sup>.

Stan taki należy uznać za niezgodny z prawem. Jeżeli bowiem strony łączy umowa cywilnoprawna, to jej rozwiązanie lub wypowiedzenie musi wynikać wprost z przepisów prawa lub umowy. Działanie, w którym organ administracji publicznej związany zasadą legalizmu wypowiada umowę bez podstawy prawnej, jest rażąco sprzeczny z prawem i aktualizuje dyspozycje przepisów karnych w stosunku do osoby, która dopuściła się takiego czynu.

## Wnioski

---

Stosowane tryby wypłaty środków publicznych na rzecz organizacji pozarządowych są sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami ustroju, w szczególności naruszają zasadę wolności i swobody działania organizacji pozarządowych, godząc w instytucjonalną odrębność tych podmiotów.

Znaczne problemy rodzi system dotowania organizacji, opisany w ustawie o pożytku publicznym i wolontariacie, tworzący z organizacji III sektora element władzy wykonawczej państwa.

Tryby oparte na mechanizmie przewidzianym ustawą w zasadzie nigdy nie są liberalizowane na rzecz podmiotów pozarządowych, a wyłącznie na rzecz dysponentów środków publicznych.

---

57. Poinformował także, że „Fundacja w dniu 26 stycznia 2017 r. zwróciła niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 12 900,02 zł”.

58. Według Ministra „postęp merytoryczny realizacji projektów z Programu FIO podczas wizyt monitorujących jest weryfikowany w oparciu o wystandaryzowaną kartę monitoringu m.in. w zakresie: skali realizowanych zadań, zgodności działań z harmonogramem w zakresie terminowości oraz poziomu osiągniętych rezultatów na dzień monitoringu i zasobów kadrowych. Nie podał podstawy prawnej przeprowadzenia przez ministerstwo „monitoringu”.

59. <https://repozytorium.ofop.eu/mrpips-rozwiazanie-umowy-fio-z-fundacja-autonomia-w-trybie-natychmiastowym/> [dostęp z dnia 1.06.2020 r.]

Także sposób zawierania i rozliczania umów o realizację zadania publicznego, często zakończony egzekucją administracyjną bez możliwości odwołania się, budzi wątpliwości co do ich zgodności z prawem.

# INFORMACJA PUBLICZNA

CHCĘ WIEDZIEĆ  
JAKIE POJAZDY  
SŁUŻBOWE ZAKUPIŁ  
URZĄD

TA INFORMACJĘ  
DOSTANIE PAN  
OD RĘKI



## ROZDZIAŁ IV

# DOSTĘPNOŚĆ INFORMACJI PUBLICZNEJ W BADANYCH OBSZARACH

*Justyna Balachowska, Przemysław Żak*

---

Jawność, jest jedną z czterech przyjętych przez Zespół Monitorujący, zasad kluczowych dla współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną, zarówno w wymiarze finansowym, wpływu na polityki publiczne, jak i udziału w rządowym procesie legislacyjnym. Bez jawności danych i informacji strona organizacji społecznych nie jest w stanie racjonalnie i przy uwzględnieniu innych zasad, w tym partnerstwa czy równości dostępu, przystąpić, czy też wziąć udziału, w tej współpracy.

Warto jednak podkreślić, że zasada jawności opiera się na uznaniu prawa do informacji.

Nie chodzi tu też o ogólne prawo otrzymywania informacji, ale o szczególny rodzaj prawa człowieka do informacji o działalności władzy. Prawa, które wprost powiązane jest z pozytywnym obowiązkiem drugiej strony do udostępnienia określonych informacji.

### **Prawo do informacji prawem człowieka**

---

Twierdzenie, że prawo do informacji jest prawem człowieka, wydaje się nie budzić dziś wątpliwości. Pogląd dominujący można opisać jako dążenie do wyinterpretowania prawa człowieka do dostępu do informacji uzyskiwanej od władzy publicznej z obowiązujących dokumentów międzynarodowych, w nawiązaniu do art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych czy art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

Innymi słowy, jest ono wywodzone z prawa do wolności upowszechniania, otrzymywania i pozyskiwania informacji. W tym kontekście warto zauważyć, że również na gruncie polskiej Konstytucji można wykazać związek wynikowy pomiędzy art. 54 a art. 61.

To powszechne podejście, prezentowane także przez organizacje chroniące prawa do informacji:

*Gwarancje prawa do informacji, jako prawa człowieka, wywodzone są z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), który mówi o swobodzie pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.*<sup>60</sup>

Takie podejście zostało potwierdzone m.in. w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, nr 37374/05 z 14 kwietnia 2009<sup>61</sup>, czy w wyroku w sprawie *Youth Initiative for Human Rights (Młodzieżowa Inicjatywa na rzecz Praw Człowieka)* przeciwko Serbii, skarga nr 48135/06<sup>62</sup>. W punkcie 20 uzasadnienia drugiego wyroku:

Trybunał przypomina, że pojęcie „wolności otrzymywania informacji” obejmuje prawo dostępu do informacji (zob. *Társaság a Szabadságjogokért* przeciwko Węgrom, nr 37374/05, § 35, 14 kwiecień 2009 roku). Trybunał ponadto stwierdził, że w sytuacji gdy organizacja pozarządowa, tak jak skarżąca, jest zaangażowana w sprawy wagi publicznej, wówczas, podobnie jak prasa pełni rolę publicznej organizacji monitorującej (*Animal Defenders International* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [GC], nr 48876/08, § 103, 22 kwiecień 2013). A zatem działalność skarżącej objęta jest podobną ochroną pod Konwencją, co prasa (zob. *Társaság a Szabadságjogokért*, przywołany powyżej, § 27). W związku z tym należy odrzucić także pozostałe zarzuty Rządu.

W tym przykładzie widzimy sytuację stricte rodzajowo podobną do aktywności organizacji, np. w sferze wpływu na polityki publiczne lub udziału w konsultacjach społecznych, w efekcie można zauważyć, że pozycja organizacji pozarządowych w tym zakresie na gruncie Konwencji jest wzmocniona, bo podniesiono ją do takiego poziomu ochrony, jaki przysługuje prasie.

Pojawia się jednak również druga ścieżka wiodąca do częściowego odnajdywania tego uprawnienia na bazie pozostałych praw człowieka. Taka wersja stawia na uzna-

---

60. Za: S. Osowski, „Nadużywanie” prawa do informacji. Analiza krytyczna <https://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/naduzywanie2.pdf> [dostęp: 10.04.2020 r.]

61. Tłumaczenie polskie, opis wyroku i jego znaczenia na stronie: <https://informacjapubliczna.org/news/przelomowy-wyrok-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/> [dostęp: 10.04.2020 r.]

62. Wyrok z tłumaczeniem polskim dostępny na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/en-g?i=001-152998> [dostęp: 10.04.2020 r.]

nie, że nie można skutecznie dochodzić oraz chronić żadnych w zasadzie praw i wolności bez możliwości skutecznego żądania informacji. W takim ujęciu prawo do informacji staje się niejako gwarancją realizacji innych praw i wolności człowieka.

Jest to przejaw istniejącego wciąż sporu, na ile prawo do uzyskiwania informacji o działalności władz mieści się wprost w ogólnej wolności rozpowszechniania i pozyskiwania informacji. W szczególności w kontekście polskiej debaty można mieć czasem wrażenie, że dochodzi do tego w wyniku prób implementacji anglojęzycznego zwrotu „freedom of information” i pominięcia różnic wobec zwrotu „right to access to information”.

Znaczenie tego problemu staje się oczywiste w kontekście ustalonego rozumienia pojęć „prawa do...” i „wolności”, w związku z twierdzeniem o prawach pozytywnych i negatywnych<sup>63</sup>. Trzeba tu zwrócić uwagę, że powyżej przywołane orzeczenie w sprawie Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom wydaje się być zbyt optymistycznie przywoływane jako argument za kwalifikacją prawa do uzyskiwania informacji jako wprost wywodzącego się z art. 10 ETPCz. Co ciekawe, zaprzeczenie źródła prawa dostępu w EKPCiPW podkreślone jest nomen omen w wywodach o genezie prawa dostępu z art. 19 PDPC i art. 19 MPPOiP. Wskazuje na to T. Mendel, przytaczając trzy orzeczenia Trybunału, pokazujące, jak konsekwentnie sąd ten odmawiał we wcześniejszym okresie artykułowi 10 bycia podstawą pozytywnego obowiązku państw udzielania informacji<sup>64</sup>.

Co ważne, nie oznacza to braku oparcia prawa do informacji w aktach międzynarodowych. Chodzi o treściową i normatywną różnicę w brzmieniu przepisów ETPCz z konwencjami ONZ. Już w dokumentach ONZ zauważa się w kontekście art. 19 PDPC czy 19 MPPOiP, że:

*The Special Rapporteur expresses again his view, and emphasizes, that **everyone has the right to seek, receive and impart information** and that **this imposes a positive obligation on States to ensure access to information**, particularly with regard to information held by Government in all types of storage and retrieval systems – inclu-*

63. Zob. M. Bernaczyk, dz. cyt., s. 24.

64. Podsumowuje on to zagadnienie: „It would appear that the ECHR is reluctant to introduce positive obligations, and in particular an obligation to provide access to information, in the context of Article 10, guaranteeing freedom of expression”, T. Mendel, Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf> [dostęp: 11.04.2020 r.].

*ding film, microfiche, electronic capacities, video and photographs – subject only to such restrictions as referred to in article 19, paragraph 3, of the International Covenant on Civil and Political Rights*<sup>65</sup>.

W tym kontekście należy zauważyć, że prawo do informacji powinno być wywodzone z wolności pozyskiwania informacji, jak art. 19 MPPOiP, wartościowe jest też wyinterpretowanie go z art. 10 ETPCz, ale kluczowe jest dostrzeżenie, że dla skutecznej ochrony pozostałych praw człowieka należy zaakceptować, że prawo do informacji jest ich immanentnym elementem. Brak dostępu do informacji i obowiązku władz publicznych udostępniania informacji o swojej o działalności czyni system praw człowieka pustym, jako że czyniłby jednostki ludzkie całkowicie bezbronny w racjonalnym dochodzeniu swoich praw i wolności.

## **Znaczenie prawa do informacji jako prawa człowieka**

---

Uznanie, że mamy do czynienia z realizacją prawa człowieka, a nie przywileju nadanego przez państwo, ma niesłychanie duże znaczenie z punktu widzenia praktycznego stosowania uregulowań o dostępie do informacji publicznej. Jeśli realizujemy (jako organ władzy) prawo człowieka, to jesteśmy zobowiązani stosować przepisy regulujące to prawo ze szczególną ostrożnością, tak by wszelkie wątpliwości rozstrzygać zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate*, na korzyść prawa i uprawnionych<sup>66</sup>.

Warto przypomnieć jeden z pierwszych wyroków dotyczących prawa do informacji, gdy nie było jeszcze regulacji ani aktualnej Konstytucji z 1997 r., ani tym bardziej UDIP z 2001 r. W wyroku NSA z 6 lutego 1996 r., choć sąd oddalił skargę na odmowę dostępu do protokołu, zauważając, że wniosek był zbyt ogólny, to uznał skuteczność samego prawa obywatela do żądania informacji, jak w uzasadnieniu podkreślono:

W utrzymanych w mocy przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących praw obywatelskich, pochodzących z 1952 r., nie znajdujemy prawa do

---

65. Report of the Special Rapporteur on the protection and promotion of the right to freedom of opinion and expression (E/CN.4/1999/64), <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx> [dostęp: 11.04.2020 r.].

66. Taki pogląd został wyrażony w jednym z pierwszych i najważniejszych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. W pierwszej tezie do wyroku NSA z dnia 7 marca 2003 roku (II SA 3572/02) skład orzekający wskazał: „Prawo do informacji jest zasadą, a wyjątki od niego powinny być interpretowane ściśle”.

informacji znajdującego się w większości nowoczesnych konstytucji. Prawo do informacji wynika jednak z szerszego prawa do wyrażania opinii, ustanowionego w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993 r. nr 61, poz. 284). Zgodnie z art. 10 Konwencji „każdy ma prawo wolności wyrażania opinii; prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe (...)”. Prawo do uzyskiwania informacji jest zatem – w ujęciu Konwencji, elementem szerszego prawa do swobodnego wyrażania opinii.

## Cele prawa do informacji

---

Nie uciekając od odpowiedzi na pytanie „po co prawo do informacji?”, warto podkreślić, że jest to głównie umożliwienie ludziom skutecznej realizacji prawa obywatela do współzrządzenia swoim państwem. Nie da się współzrządzić, a więc dokonywać ocen i decyzji, bez możliwości uzyskiwania informacji o funkcjonowaniu państwa<sup>67</sup>.

Niemniej prawo do informacji nie powinno być związane wyłącznie z tym aspektem możliwości wykorzystania informacji. Trzeba podkreślić, że przyjęte w polskiej ustawie o dostępie do informacji publicznej rozszerzenie podmiotowe z konstytucyjnego obywatela na „każdego” (art. 2 ust. 1), z jednoczesnym zakazem wymagania uzasadniania potrzeby uzyskania informacji (art. 2 ust. 2), jest wynikiem uznania, że prawo do informacji o działalności władz może obywatelom służyć do realizacji różnych interesów i nie musi być dedykowane jedynie szczytnym działaniom pro publico bono.

Rzeczniczenie określonej wizji przepisów w procesie legislacyjnym czy wpływanie na kształt polityk publicznych, ja także podejmowanie współpracy finansowej z organami władzy przez organizacje, z pewnością są więc jednymi z tych różnych interesów, którym pozyskiwanie informacji przez organizacje społeczne może służyć.

Jest pewną oczywistością, że wobec powszechnego społecznego przekonania o występowaniu korupcji, nepotyzmu i innych patologii życia publicznego, właśnie

---

67. Za: J. Niedośpiał, M. Banach, P. Żak, Realizacja trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej w gminach województwa małopolskiego – Raport z monitoringu, Kraków 2012, s. 10.



przejrzystość podejmowanych działań powinna stać się elementem współtworzącym wzrost zaufania społecznego.

Można śmiało sformułować tezę, że jawność i transparentność funkcjonowania władzy publicznej jest prostą funkcją, z jednej strony, świadomości prawa do informacji i korzystania z niego po stronie obywateli, z drugiej zaś – stopnia respektowania i realizacji tego prawa przez instytucje publiczne.

Właściwie pojmowana jawność działania będzie mieć też swoje przełożenie na świadomość i aktywność w życiu publicznym obywateli. Nowoczesne państwo demokratyczne nie może sprawnie funkcjonować, jeżeli nie otworzy się na potrzeby swoich obywateli w zakresie powszechności informacji o swoim działaniu<sup>68</sup>.

Taka perspektywa pozwala legitymować, jako zasadne, oczekiwania techniczne, by informacje w obszarze kształtowania polityk publicznych, prawa czy współpracy finansowej z organizacjami były co do zasady:

- publikowane powszechnie, bez potrzeby wnioskowania o nie,
- publikowane w formatach pozwalających na ich maszynowe przeszukiwanie.

## **Art. 61 Konstytucji RP a NGO**

---

Prawo do informacji, tak zarysowane, ma swoją materialną podstawę w art. 61 Konstytucji RP:

*Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.*

Co warto zauważyć, ust. 1 wraz z ust. 2 zawierają prawno-materialne podstawy tego prawa. W art. 61 ust. 4 ustrojodawca wyraźnie to podkreślił, wskazując, iż tryb udostępniania informacji ma zostać uregulowany w ustawie lub odpowiednio w regulaminie Sejmu i Senatu RP.

---

68. Ibidem, s. 10.

Oczywiście polski ustawodawca poszedł dużo dalej i od lat borykamy się z tego efektami – od problemu, czym jest informacja publiczna<sup>69</sup>, przez określenie podmiotów uprawnionych, po pojęcie informacji przetworzonej czy „nadużywania” prawa do informacji. Dotyczy to także kolizji głównej regulacji, to jest UDIP, z innymi regulacjami dotyczącymi udostępniania informacji.

## **Domyślna dostępność online**

---

W tej perspektywie warto zauważyć, że większość informacji dotyczących trzech sfer współpracy, o której mówimy, powinna być dostępna bez potrzeby wchodzenia w interakcję z organami władzy. Znowu trzeba zwrócić uwagę na regulację UDIP, która od blisko 20 lat zawiera ustawową rekomendację i jednocześnie przyjmuje domyślnie właśnie taką formułę udostępniania za podstawową (art. 10 ust. 1 i 2). BIP-y miały być głównym, proaktywnym sposobem udostępniania informacji.

Taki kierunek nabiera szczególnego znaczenia, gdy zauważymy, jak wiele danych publicznych jest w potencjalnym zainteresowaniu podmiotów zewnętrznych i jakie możliwości daje społeczeństwu możliwość przetwarzania informacji, które dałoby się przetwarzać maszynowo i pobierać za pomocą udostępnionych API, co niestety w Polsce wydaje się być wciąż niewystarczająco doceniane.

Domyślność dostępu informacji bez potrzeby wchodzenia w interakcję z urzędem jest naszym postulatem, tak w trzech wyżej omawianych obszarach współpracy NGO z rządem powinna wyglądać jawność w praktyce.

## **Problematyka ograniczeń w dostępie do informacji publicznej**

---

Prawo do informacji publicznej nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom. Powyższe przewiduje Konstytucja RP w art. 31 ust. 3, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony

---

69. UDIP posługuje się w art. 1 ust. 1 przedmiotowym rozumieniem informacji publicznej, jako informacji o sprawach publicznych, gdy art. 61 ust. 1 Konstytucji rozumieniem przedmiotowo-podmiotowym, to jest odwołującym się do informacji o działalności władz publicznych i innych podmiotów.

środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ponadto w art. 61 ust. 3 Konstytucji odnoszącym się do prawa do informacji wskazano, że ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach – ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Z punktu widzenia potrzeb organizacji pozarządowych w zakresie dostępu do dokumentów związanych ze współpracą z administracją rządową na płaszczyznach dotyczących tworzenia polityk publicznych, stanowienia prawa czy finansowania realizacji zadań publicznych, istotne ograniczenia w uzyskaniu informacji publicznej to przede wszystkim:

1. ograniczenie ze względu na prywatność osoby fizycznej, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej;
2. kwalifikacja wnioskowanej informacji jako informacji przetworzonej, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co determinuje konieczność wykazania przez wnioskodawcę przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego informacji, która ma zostać mu udzielona.

Odnosząc się do kwestii prywatności osoby fizycznej jako podstawy do ograniczenia prawa do informacji, należy wskazać, że zaistnienie tej przesłanki może prowadzić do odmowy udzielenia żądanej informacji w całości lub do udzielenia informacji w części, poprzez anonimizację danych wrażliwych. Warto przy tym podkreślić, że ograniczenia, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie dotyczą informacji o osobach pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. Ma to istotne znaczenie w kontekście prawa do informacji w przedmiocie składu osobowego poszczególnych gremiów czy informacji o osobach biorących udział w danym procesie decyzyjnym.

W opisanych niżej obserwacjach dotyczących pozyskiwania informacji o ciałach dialogu spotkaliśmy się z anonimizacją danych części członków poszczególnych gremiów, w tym również osób pełniących funkcje publiczne, jako przedstawicieli ministerstw lub innych organów administracji rządowej, wchodzących w skład ciał dialogu.

Co zaskakujące, anonimizacji dokonano wobec danych osób, co do których art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w ogóle nie powinien znaleźć zastosowania, tj. do osób pełniących funkcje publiczne, podczas gdy imiona i nazwiska osób reprezentujących organizacje pozarządowe podlegały udostępnieniu. Abstrahując od roli poszczególnych członków wchodzących w skład ciał dialogu, ich pozycja, jako gremiów o charakterze opiniująco-doradczym, dotycząca zatem sfery działalności organu, winna determinować transparentność ich działalności, zarówno w sferze przedmiotowej, jak i podmiotowej.

## **Informacja przetworzona**

---

Pośredni wpływ na ograniczenie prawa do informacji publicznej ma instytucja informacji przetworzonej. Pojęcie to nie ma swojej legalnej definicji. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że informacja publiczna przetworzona to taka informacja, która w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym. Podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych na podstawie posiadanych informacji prostych<sup>70</sup>.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie będą informacją przetworzoną analizy albo opinie sporządzane przez zobowiązanego lub dla jego potrzeb, które zostały wytworzone w związku z jego bieżącą działalnością, albo analizy dla potrzeb statystycznych. Takie dokumenty już istnieją i ich ujawnienie nie wymaga stworzenia nowej informacji<sup>71</sup>.

Istotną konsekwencją zakwalifikowania informacji jako przetworzonej jest odejście od zasady wyrażonej w art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w myśl której od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Udostępnienie tego typu informacji poprzedza konieczność wykazania przez wnioskodawcę przesłanki szczególnej istotności pozyskania żądanej informacji dla interesu publicznego.

Zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie ten, kto jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne,

---

70. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2018 roku, sygn. akt SK 27/14.

71. Wyrok NSA z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt I OSK 1261/15).

realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w sposób niedostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Nie chodzi przy tym o jakieś indywidualne cechy określonego podmiotu, zwłaszcza takie, na które nie ma on żadnego wpływu, lecz chodzi o możliwość realnego i efektywnego zaangażowania się przez ten podmiot w wykorzystanie dla dobra ogółu tej informacji publicznej. Uprawnienie to nie służy zatem wszystkim podmiotom potencjalnie zainteresowanym uzyskaniem informacji publicznej po to, by ją móc następnie udostępnić ogółowi, gdyż cel ten jest co najwyżej ukierunkowany na podstawowe „niekwalifikowane” realizowanie interesu publicznego<sup>72</sup>.

Mając na uwadze doniosłe znaczenie kwalifikacji informacji jako przetworzonej, będącej podmiotowym ograniczeniem w jej uzyskaniu, należy położyć szczególny nacisk na wyraźne i weryfikowalne wyjaśnienia podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej co do przyczyn uznania, że informacja będąca przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej, ma charakter informacji przetworzonej. W celu dokonania kwalifikacji informacji jako przetworzonej organ powinien wskazać konkretne okoliczności, z których wywodzi swoje stanowisko o przetworzonym charakterze informacji publicznej, a nie powielać w tym zakresie jedynie abstrakcyjne tezy, bez odniesienia do realiów konkretnego wniosku.

W tym celu organ powinien wyjaśnić, jakie konkretnie zabiegi potrzebne są do przetworzenia informacji prostych, liczbę zawartych umów i rozmiar niezbędnych do podjęcia czynności, a także wskazać na potrzebę lub nie zaangażowania do tych czynności określonej liczby pracowników i ewentualnego wpływu oddelegowania tych pracowników do przygotowania żądanej informacji na funkcjonowanie podmiotu, a także wykazać, że na skutek ich podjęcia powstanie informacja przetworzona<sup>73</sup>.

## **Dokument wewnętrzny**

---

Dodatkowym elementem stanowiącym barierę w dostępie do informacji publicznej jest kwalifikacja żądanych w trybie wnioskowym informacji jako dokumentów o charakterze wewnętrznym. Jak wskazuje M. Jabłoński, koncepcja dokumentu

---

72. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2018 roku, sygn. akt SK 27/14.

73. Wyrok WSA w Opolu z dnia 22 sierpnia 2018 roku, sygn. akt II SA/Op 334/18.

wewnętrznego prowadzi do sytuacji, w której zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej może obecnie wskazać, że informacje takie nie są informacjami publicznymi, a więc skutecznie wyłączyć możliwość realizacji konstytucyjnego prawa nie tylko w zakresie wglądu do tego rodzaju dokumentów, ale w ogóle dostępu do informacji z takiego dokumentu lub informacji o takim dokumencie.

W praktyce może więc dojść do tego, że prawo dostępu do informacji publicznej zawężone zostanie do tzw. finalnego efektu działania organów władzy publicznej (i innych zobowiązanych), a nie informacji o ich działalności, o której mowa w Konstytucji RP.

Jeżeli uznamy, że istnieje pewien obszar „wewnętrzny”, który nie może być identyfikowany z informacją publiczną, to w takim zakresie wyłączamy możliwość przeprowadzenia weryfikacji prawidłowości działań zobowiązanego, a więc bardzo istotnego elementu towarzyszącego procesowi formułowania ostatecznych rozstrzygnięć<sup>74</sup>.

## **Protokoły z posiedzeń jako informacja wewnętrzna?**

---

W odróżnieniu od wyżej wskazanych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej uznanie, że dana informacja ma charakter wewnętrzny, pozbawia ją waloru informacji publicznej. W toku postępowań prowadzonych w trybie wnioskowym zetknęliśmy się z kwalifikacją żądanych przez nas protokołów z posiedzeń ciał dialogu jako dokumentów wewnętrznych. Dla poparcia takiego stanowiska podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej przytoczyły jedynie fragmenty orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 13 listopada 2013 roku, sygn. akt P 25/12<sup>75</sup>) i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wy-

---

74. M. Jabłoński, „Dokument wewnętrzny” i jego udostępnienie na podstawie Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, w: Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi, Wrocław 2014, s. 99.

75. „Dokumenty wewnętrzne służą wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzą o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej”.

rok z dnia 26 marca 2014 roku, sygn. akt II SAB/Wa 717/13<sup>76</sup>), bez odniesienia zawartych w nich argumentów do przedmiotu wniosku.

Warto w tym miejscu zaakcentować, że ciała dialogu, których walorem jest udział czynnika społecznego w pracach organu administracji rządowej, ze swojej istoty powinny mieć charakter transparentny. W tym kontekście kwestią kluczową wydaje się rozważenie, na ile istotny jest głos organizacji pozarządowych w tego typu gremiach, a jednocześnie na ile jest reprezentatywny dla całego środowiska trzeciego sektora, jeżeli w pewnym zakresie efekty prac ciał dialogu traktowane są jako dokumenty o charakterze wewnętrznym, co w konsekwencji wyklucza możliwość oceny ich działalności.

## **Podsumowanie ograniczeń**

---

Choć zaprezentowane wyżej ograniczenia w dostępie do informacji publicznej stanowią instytucje prawa o zróżnicowanych charakterze i funkcjach, w odpowiedzi na składane przez nas do poszczególnych ministerstw wnioski o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie protokołów z posiedzeń ciał dialogu każda z tych instytucji znalazła zastosowanie. W stosunku do tego samego przedmiotu wniosku wydano zatem wachlarz rozstrzygnięć, o których mowa w dalszej części raportu, co wskazuje na interpretacyjne rozbieżności w zakresie stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.

## **Problematyka jawności w praktyce**

---

### **Domena gov.pl a Biuletyn Informacji Publicznej**

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej – w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Szczegółowe wymagania dotyczące struktury

---

76. „Nie są informacją publiczną dokumenty wewnętrzne, które wprawdzie służą realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegają zatem udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

Biuletynu Informacji Publicznej określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

Szczególnie istotnym elementem odnoszącym się do standardu jawności danych zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej jest mechanizm dziennika, o którym mowa w §16 ww. rozporządzenia: strony BIP są wyposażone w mechanizm dziennika, w którym odnotowywane są zmiany w treści informacji publicznych udostępnianych w BIP oraz próby dokonywania takich zmian przez osoby nieuprawnione.

Ilekcóż zatem przepisy prawa nakładają na organ administracji publicznej obowiązek publikacji określonych dokumentów na stronach BIP, jak również gdy organ czyni to proaktywnie, opisany wyżej mechanizm pozwala na ustalenie, kiedy dokument został opublikowany, przez kogo, a także czy dokument został zmieniony.

### **Serwis rządu bez metryk?**

Analizując dostępność dokumentacji związanej ze współpracą organizacji pozarządowych z administracją rządową dostrzegliśmy, że część dokumentów, które zgodnie z przepisami powinny zostać opublikowane na stronach BIP, jest udostępniana na nowym serwisie rządu w domenie gov.pl.

Zaniepokoiło nas to, że charakter i struktura stron we wskazanej wyżej domenie nie jest jednolita i nie zawsze odpowiada standardom Biuletynu Informacji Publicznej, w szczególności w zakresie mechanizmu dziennika.

Nie da się określić, dlaczego oraz według jakiej logiki jedna strona spełnia wymagania BIP, a druga nie, w tym samym serwisie, a w efekcie – czy cechuje je ten sam poziom wiarygodności. Co jednak ważniejsze dla każdego, kto uczestniczy we współpracy z władzą, często nie da się ustalić daty zamieszczenia lub wytworzenia informacji. Nawet jeśli pozostawić na boku pozostałe funkcje mechanizmu dziennika – to w efekcie nie ma często nawet tej, jaką jest możliwość oceny „aktualności” informacji, z jaką się zapoznajemy.



## Jawność w obszarze udziału NGO w tworzeniu polityk publicznych

---

Analiza i ocena standardu dostępu do informacji publicznej, dotyczącej udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych, wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, w jaki sposób przedstawiciele III sektora mogą brać udział we wskazanych wyżej procesach. W ramach niniejszego projektu przyjęliśmy, że udział organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych będziemy rozpatrywać przez pryzmat ich uczestnictwa w tzw. ciałach dialogu obywatelskiego o charakterze doradczym lub negocjacyjnym, działających przy poszczególnych ministerstwach.

Odnosząc powyższe do aspektu jawności działania ciał dialogu, określiliśmy kryteria, które w naszej ocenie pozwalają na podjęcie dyskusji o tym, jaki jest faktyczny wpływ i skuteczność działań ciał dialogu w procesie tworzenia polityk publicznych. W tym zakresie za istotne uznaliśmy ustalenie:

- jaka jest skala działania ciał dialogu obywatelskiego, tzn. ile tego typu gremiów funkcjonuje przy ministerstwach,
- w jakim składzie działają poszczególne ciała dialogu,
- jakie są efekty podejmowanych przez nie prac.

Uważamy, że powyższe informacje powinny być transparentne i jednocześnie dostępne na stronach Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw, co zapewniłoby możliwość bieżącego i równego dostępu do danych o efektach prac ciał dialogu.

Nawiązując do powyższego, zwróciliśmy się do wszystkich ministerstw w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej o udzielenie następujących informacji:

- jakie ciała dialogu obywatelskiego i społecznego, doradczo-opiniujące, takie jak zespoły robocze, komisje, rady i inne aktualnie działają przy poszczególnych ministerstwach,
- jakie osoby wchodzi w ich skład,

a ponadto zwróciliśmy się o udostępnienie protokołów z posiedzeń tych gremiów za okres roku 2019.

## Liczba i skład ciał dialogu

W wyniku uzyskanych odpowiedzi ustaliliśmy, że aktualnie przy ministerstwach działa 107 ciał dialogu obywatelskiego<sup>77</sup>, w których pracach mogą brać udział organizacje pozarządowe. Wykaz wszystkich tych ciał został załączony na końcu.

Spośród wymienionych ciał dialogu 60 posiada dedykowane im zakładki na stronach internetowych ministerstw. Wiedzę w przedmiocie pozostałych 47 ciał dialogu czerpać możemy jedynie z treści udzielonych nam odpowiedzi w ramach trybu wnioskowego o informację publiczną.

**56% szeroko ujętych „ciał dialogu” ma dedykowane informacje i zakładki na stronach ministerstw.**

Informacje o pełnym składzie osobowym (wraz z podaniem imion i nazwisk członków) zostały opublikowane na stronach internetowych ministerstw w przypadku 34 ciał dialogu. W przypadku kolejnych 35 gremiów informacje o ich pełnym składzie osobowym uzyskaliśmy w trybie wnioskowym dostępu do informacji publicznej.

W odniesieniu do 31 ciał dialogu dane dotyczące ich składu osobowego nie są dostępne na rządowych stronach internetowych, jak również nie zostały udostępnione w trybie wnioskowym.

**W 29% „ciał dialogu” przy ministerstwach ich skład został de facto utajniony.**

W odniesieniu do czterech ciał dialogu ich skład uległ anonimizacji opartej na niejasnych kryteriach. W przypadku Grupy Roboczej ds. Rozwoju Kompetencji Cyfrowych, Grupy Roboczej ds. Otwartych Danych oraz Grupy roboczej ds. Wolności

---

77. Oczywiście z zastrzeżeniem, że pojęcie to oznacza tu skrót myślowy obejmujący szeroką grupę, o której mowa jest w cz. I.

w Internecie, działających przy Ministerstwie Cyfryzacji, udostępniony nam w trybie wnioskowym skład osobowy tych ciał dialogu został częściowo zanonimizowany.

W pierwszym przypadku anonimizacji dokonano wobec przedstawicieli ministerstw wchodzących w skład tego gremium. W przypadku drugim ujawniono skład części reprezentantów organizacji pozarządowych, a w części dane te zanonimizowano, podobnie jak dane dotyczące przedsiębiorców będących członkami tego ciała dialogu.

W przypadku Grupy roboczej ds. Wolności w Internecie zanonimizowano dane przedsiębiorców, natomiast dane członków organizacji pozarządowych ujawniono.

Choć w każdym z przypadków wskazano, że podstawą anonimizacji jest art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy podkreślić, że przepis ten nie ma zastosowania wobec osób pełniących funkcje publiczne. Ponadto niezrozumiałe jest, dlaczego powyższą regulacją uzasadniano anonimizację danych niektórych członków ciał dialogu z sektora prywatnego, podczas gdy dane pozostałych zostały ujawnione.

W przypadku Rady Zatrudnienia Socjalnego działającej przy Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej skład imienny wskazano jedynie w odniesieniu do członków prezydium Rady.

W jednym przypadku (Zespół wspierający prace w zakresie projektowania rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa ze środków europejskich na lata 2021-2027 działający przy Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi) wskazano, że skład ciała dialogu nie został jeszcze ustalony. Podobnie w jednym przypadku wskazano, że skład ciała dialogu (Grupa Sterująca ds. Ewaluacji Polityki Spójności, działająca przy Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej) nie jest stały.

## **Dokumentacja prac ciał dialogu**

Kolejnym badanym przez nas elementem był dostęp do udokumentowanych efektów prac ciał dialogu, w postaci protokołów z ich posiedzeń lub sprawozdań z ich działalności. Na tej płaszczyźnie badaliśmy dostępność materiałów na rządowych stronach internetowych, jak również w ramach trybu wnioskowego. W wyniku

przeprowadzonych obserwacji ustaliliśmy, że w przypadku 32 ciał dialogu dokumenty dotyczące ich działania są dostępne na stronach internetowych ministerstw.

**70% „ciał dialogu” nie ma ujawnionej dokumentacji ich działań na stronach ministerstw, przy których działają.**

W trybie wnioskowym uzyskaliśmy informacje, zgodnie z którymi w przypadku trzech ciał dialogu z ich posiedzeń nie sporządza się protokołów, natomiast w przypadku jednego z takich ciał prace prowadzone są w sposób zdalny i ze względu na swoją specyfikę nie podlegają protokołowaniu. Z kolei w przypadku sześciu ciał dialogu w ciągu 2019 roku nie odbyło się ani jedno posiedzenie.

Spośród 75 ciał dialogu, których efekty pracy nie są publikowane w internecie, uzyskaliśmy w trybie wnioskowym protokoły z posiedzeń 24 gremiów. W przypadku 41 podmiotów protokoły nie zostały udostępnione.

**W aż 54,6% przypadków nie udostępniono nam protokołów z posiedzeń „ciał dialogu” przy ministerstwach.**

W odniesieniu do siedmiu ciał dialogu wskazano, że protokoły z ich posiedzeń nie podlegają udostępnieniu ze względu na to, że stanowią dokument wewnętrzny. Dwa ministerstwa zakwalifikowały protokoły z posiedzeń ciał dialogu jako informację przetworzoną.

Po dodatkowych wyjaśnieniach w jednym przypadku podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej przychylił się do wniosku i udostępnił żądane przez nas informacje. W drugim przypadku wniosek został pozostawiony bez rozpoznania. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na różnorodność kwalifikacji przez organy tej samej kategorii danych objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

W odniesieniu do jednego z ciał dialogu wskazano, że protokoły znajdują się posiadaniu jego przewodniczącej, co uniemożliwia ministerstwu ich udostępnienie. W jednym przypadku wskazano również, że protokół z jedynego posiedzenia, jakie miało miejsce w 2019 roku, nie został zatwierdzony. W pozostałych przypadkach nie wskazano przyczyny braku udostępnienia protokołów z posiedzeń ciał dialogu.

## **Jawność w obszarze udziału NGO w stanowieniu prawa**

---

Należy podkreślić na początku wagę jawności w aspekcie funkcjonowania prawa. Prawo jest przejawem podstawowej, władczej funkcji Państwa w relacji z obywatelami i ich organizacjami. Wcześniejszą nawet niż możliwość stosowania przymusu, gdyż ten ostatni jest zasadniczo funkcją wtórną do afirmowanych przez władze państwowe norm, które obywatele mają respektować.

W demokratycznym państwie prawa jawność aktów prawnych jest składową innych „oczekiwań” – przewidywalności prawa czy, dalej idąc, postulatu budowania zaufania obywateli do władz państwowych. Jawność w takich okolicznościach musi również oznaczać jawność procesu powstawania tychże aktów prawnych, przebiegu prac, pomysłów, uwag, uzasadnień, a więc i argumentów, ale też podmiotów biorących w tym udział.

Warto zauważyć, jak szeroki wymiar pożytku społecznego ma taki zakres dostępności informacji. Nie chodzi jedynie o większą efektywność udziału w procesie czy monitorowanie, kto ma wpływ na prawodawstwo, ale też o możliwość oceny rzetelności i racjonalności tego procesu, czy w końcu najważniejsze – umożliwienie wykładni historycznej i nieformalnej autentycznej dla trafniejszego stosowania przepisów w praktyce. W obszarze udziału NGO w stanowieniu prawa interesował nas jednak wydzielony aspekt jawności procesu legislacyjnego etapu rządowego, czyli to, co ma podstawowy wpływ na możliwość efektywnego wzięcia udziału w tym procesie przez organizacje społeczne.

## **Jawność w UDIP**

---

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnieniu podlega w szczególności informacja o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym:

- o projektowaniu aktów normatywnych,
- zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej.

Jak widać, nawet jeśli w lit. a nie odnajdziemy podstawy dla szeregu informacji ciekawych dla zrozumienia projektowanego aktu, to lit. b swoim sformułowaniem „zamierzeniach działań” pozwala oczekiwać szerszych informacji, jak np. informacji o celach, rozwiązywanych problemach czy argumentach za planowanym działaniem – interwencją legislacyjną.

Powyższe przepisy należy odczytywać w związku z art. 8 ust. 3 ww. ustawy. W efekcie nie tylko postulowane, ale wymagane prawem jest, by informacje o projektowanych aktach normatywnych oraz szerzej – „zamierzeniach działań” były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 3 ww. ustawy. Informacje te powinny więc być dostępne „domyślnym” trybem, bez konieczności składania wniosków.

## **Rola RCL i Regulaminu Rady Ministrów**

---

Dla koordynacji i prac merytorycznych na etapie rządowego procesu legislacyjnego istotne znaczenie ma Rządowe Centrum Legislacyjne, funkcjonujące na podstawie art. 14a i n. Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Stąd też, zgodnie z dalej omawianymi przepisami, to RCL ma znaczenie podstawowe dla realizacji jawności rządowego procesu legislacyjnego.

Kwestie procedowania rządowych projektów ustaw reguluje uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów, zawierając również standardy dotyczące ich aktywnego udostępniania.

Zgodnie z § 4 Regulaminu projekty dokumentów rządowych, a także wszelkie dokumenty dotyczące prac nad tymi projektami, udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej. Definicję projektu dokumentu rządowego zawiera § 20 Regulaminu, który wskazuje, że do powyższej kategorii zaliczają się projekty ustawy, aktu normatywnego Rady Ministrów, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub ministra oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Doprecyzowanie w zakresie publikacji projektów dokumentów rządowych zawiera § 52 Regulaminu, zgodnie z którym z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy

lub projektu rozporządzenia organ wnioskujący udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Jeżeli projekt został skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniodawania w różnych terminach, udostępnienie w RPL następuje z chwilą wykonania pierwszej z tych czynności.

Udostępniane w RPL powinny być również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, w tym zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Istotnym elementem w zakresie jawności procesu legislacyjnego jest wynikający z § 51 Regulaminu obowiązek publikacji przez organ wnioskujący raportu z konsultacji wraz z omówieniem obejmującym przedstawione stanowiska i opinie wraz z odniesieniem się do nich.

## **Dostęp raportów z konsultacji**

---

W przeprowadzonych przez nas analizach dokumentów rządowych ujawnionych na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego, w przypadku 86 na 179 badanych procesów legislacyjnych, raport z konsultacji nie został zamieszczony w dedykowanej w tym celu zakładce.

Układ zakładek przyjęty na platformie RPL ma za zadanie ułatwić wszystkim zainteresowanym dostęp do dokumentacji dotyczącej procedowania projektu aktu normatywnego. Brak publikacji dokumentów w odpowiednich zakładkach wpływa na ograniczenie transparentności procesu legislacyjnego również dlatego, że nie jest jasne, czy spowodowany jest on błędem podmiotu publikującego, czy też wynika z faktu, że dany dokument w ogóle nie powstał.

## **Przeszukiwalność jako dostępność**

---

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia jawności procesu legislacyjnego jest również jakość udostępnianych dokumentów, rozumiana przez pryzmat możliwości ich przeszukiwalności. Publikacja dokumentów w formie edytowalnych plików z jednej strony ułatwia i usprawnia analizę zawartych w nich treści, a z drugiej – ułatwia

przełamywanie barier dostępności związanych z niepełnosprawnością. Warto w tym miejscu wspomnieć, że Rzeczpospolita Polska w 2012 roku ratyfikowała Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych, sporządzoną w Nowym Jorku w dniu 13 grudnia 2006 roku. Konwencja nakazuje dostarczanie osobom niepełnosprawnym informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa w dostępnych dla nich formach i technologiach.

Należy wskazać, że w ramach przeprowadzonych przez nas badań zasadnicza większość dokumentów publikowanych na platformie RPL dokumentów spełnia powyższy postulat. W przypadku 20 projektów ustaw (11%) dokumentacja dostępna na RPL miała format nieprzeszukiwalnych skanów.

## **Jawność w obszarze współpracy finansowej NGO i strony rządowej**

---

Można tutaj powtórzyć podstawową argumentację za jawnością dokumentacji dotyczącej współpracy finansowej organizacji z organami władzy, w tym rządowymi, zastosowaną przy opisie jawności w sferze ciał dialogu czy konsultowania procesu legislacyjnego.

## **Jawność nawiązania współpracy finansowej**

---

Przepisy ustawy o pożytku przewidują oczywiście jawność trybów nawiązywania współpracy finansowej organizacji z organami władzy. Nie budzą one naszych większych zastrzeżeń.

Przeprowadzając analizy dostępności dokumentacji podstawowej wymaganej ustawą o pożytku, nie znaleźliśmy w okresie 2018-2019 przypadków, w których w tym podstawowym zakresie informacje nie byłyby udostępniane.

Trzeba jednak zauważyć, że inaczej wygląda sytuacja z jawnością ocen ekspertów oraz dostępnością do ofert składanych przez same organizacje.



## Programy współpracy

---

Warto zwrócić uwagę, że już w UDIP w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawodawca wskazał na informacje o programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań. Co w połączeniu z ww. art. 8 ust. 3 UDIP już na podstawie tej ustawy daje obowiązek proaktywnego informowania o wszelkich programach, które służą realizacji zadań publicznych w zakresie współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi. I dotyczy to zarówno sposobu ich realizacji, jak i skutków.

Stąd zainteresowanie organizacji programami współpracy w ministerstwach i o czym dużo rzadziej się mówi – sprawozdaniami z realizacji tych programów.

Zgodnie z art. 5b ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie minister lub wojewoda przyjmują, w drodze zarządzenia, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, roczny lub wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 na okres nie dłuższy niż 5 lat. Zgodnie z art. 5a ust.1 zdanie 2 roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Ponadto zgodnie z art. 5b ust. 3 ww. ustawy organ administracji rządowej nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.

W związku z powyższym postanowiliśmy zbadać, czy poszczególne ministerstwa udostępniły w Biuletynach Informacji Publicznej lub na stronach rządowych programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz sprawozdania z realizacji tych programów za rok 2018 i 2019.

W wyniku przeprowadzonego rozpoznania ustaliliśmy, że 11 na 19 badanych ministerstw opublikowało aktualne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

## **42% ministerstw nie opublikowało sprawozdań z programów współpracy za 2019 rok.**

W odniesieniu do publikacji sprawozdań z realizacji programów współpracy należy wskazać, że 4 z 19 badanych ministerstw nie opublikowało sprawozdań za rok 2018. Z kolei w przypadku sprawozdań za rok 2019 obowiązku ich publikacji nie dopełniło 8 ministerstw.

## **52% ministerstw nie odpowiedziało na wniosek o informację publiczną.**

Zwróciliśmy się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie wyżej wskazanych danych. Jedynie 9 na 19 ministerstw, do których skierowaliśmy wniosek, udzieliło odpowiedzi, z czego w jednym przypadku przedłużono termin realizacji wniosku, który w efekcie nie został dotrzymany.

Należy wskazać, że omawiane dokumenty są udostępnione w przeszukiwalnych formach i formie plików (najczęściej PDF).

## **Wnioski**

1. Mając na uwadze charakter opiniodawczo-doradczy ciał dialogu jako gremiów, których skład obejmuje podmioty sektora prywatnego, w tym organizacje pozarządowe, rekomendujemy, aby informacje dotyczące składu, kompetencji oraz efektów ich prac były proaktywnie udostępniane w Biuletynach Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw. Należy w tym celu przeprowadzić interwencję legislacyjną na poziomie UDIP, wprowadzającą do katalogu z art. 6 ust. 1 w pkt 2 lub 3 informacje o funkcjonujących przy organie ciałach dialogu lub opiniodawczych wraz z informacjami o ich składzie, podjętych działaniach, w tym protokoły z posiedzeń.
2. Zwracamy uwagę na kwestię zamieszczania dokumentów dotyczących procesu legislacyjnego w odpowiednich zakładkach na platformie RPL. Publikacja dokumentacji związanej z przebiegiem konsultacji publicznych w niewłaściwych zakładkach utrudnia udział podmiotów zainteresowanych w toku procesu legi-

slacyjnego, jak również może wprowadzać w błąd co do faktu przeprowadzania określonych etapów tego procesu lub istnienia poszczególnych dokumentów. Dodatkowo informacje o rezygnacji z konsultacji bądź skróceniu terminów powinny być zamieszczane w wyodrębnionych dokumentach dla ułatwienia ich znalezienia (w tej chwili są umieszczane w różnych dokumentach, włączając OSR lub raporty z konsultacji).

3. Zwracamy uwagę na brak publikacji części programów współpracy poszczególnych ministerstw z organizacjami pozarządowymi, jak również sprawozdań z ich realizacji, co stanowi naruszenie ustawowego obowiązku organu administracji rządowej z art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit.c UDIP, jak i z art. 5a i n. ustawy o pożytku.
4. Rekomendujemy, aby Biuletyn Informacji Publicznej był podstawowym publikatorem w zakresie proaktywnego udostępniania dokumentacji dotyczącej współpracy organizacji pozarządowych z administracją rządową.
5. W naszej ocenie należy wprost przesądzić w ustawie o obowiązku publikowania w serwisach danych programów i konkursów oceny ekspertów oraz projektów przyjętych do realizacji, jak i sprawozdań z ich realizacji, z zastrzeżeniem ewentualnych wyjątków. Przy czym, czyniąc to, należy rozważyć też zachowanie praw autorskich, jak i ochronę organizacji przed czynami nieuczciwej konkurencji, które mogą mieć miejsce również w środowisku pozarządowym.

## Załącznik 1

---

Ciała dialogu w poszczególnych ministerstwach w 2019 roku.

### **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**

- Rada Działalności Pożytku Publicznego
- Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem
- Zespoły eksperckie przy Przewodniczącym Komitecie ds. Pożytku Publicznego:
  - » Zespół ds. promocji uczestnictwa rodzin w życiu publicznym i przeciwdziałania ich dyskryminacji
  - » Zespół ds. reformy systemu zlecania zadań publicznych
  - » Zespół ds. poradnictwa
  - » Zespół ds. polsko-niemieckich domów spotkań
  - » Zespół ds. wspierania uniwersytetów ludowych

### **Ministerstwo Cyfryzacji**

- Grupa ds. Ochrony Danych Osobowych
- Grupa ds. Internetu Rzeczy
- Grupa Robocza ds. Rozwoju Kompetencji Cyfrowych
- Grupa Robocza ds. Sztucznej Inteligencji
- Grupa Robocza ds. Cyberbezpieczeństwa
- Grupa Robocza ds. Otwartych Danych
- Grupa Robocza ds. Wolności w Internecie
- Rada ds. Cyfryzacji

### **Ministerstwo Edukacji Narodowej**

- Rada ds. Edukacji o Holokauście
- Zespół ds. Opracowania Modelu Kształcenia ze Specjalnymi Potrzebami Edukacyjnymi

### **Ministerstwo Finansów**

- Komitet Standardów Rachunkowości
- Zespół Roboczy ds. działań edukacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku

- finansowego powołany w ramach Rady Rozwoju Rynku Finansowego
- Forum MDR

## **Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej**

- Państwowa Rada Gospodarki Wodnej (wcześniej Krajowa Rada Gospodarki Wodnej)
- Rada ds. Promocji Żeglugi Śródlądowej
- Zespół Doradczy ds. opracowywania Programu Rozwoju Retencji
- Komitet Monitorujący Program Operacyjny „Rybnictwo i Morze”
- Zespół ds. Gospodarki Karpiowej

## **Ministerstwo Infrastruktury**

- Zespół doradczy ds. przewozu towarów niebezpiecznych
- Rada Ekspertów ds. działań mających na celu optymalizację procesu realizacji inwestycji kolejowych
- Rada Ekspertów ds. działań mających na celu optymalizację procesu realizacji inwestycji drogowych

## **Ministerstwo Rozwoju**

- Rada Konsultacyjna ds. Handlu i Usług
- Międzyresortowy Zespół ds. Strategii „Europa 2020”
- Rada Infrastruktury Informacji Przestrzennej
- Komisja Konkursowa do opiniowania ofert składanych w ramach otwartego konkursu ofert na dofinansowanie realizacji w 2020 r. zadań publicznych z zakresu części 40 budżetu państwa – Turystyka
- Rada Programowa „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”

## **Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego**

- Krajowa Rada Biblioteczna

## **Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego**

- Krajowa Komisja Etyczna ds. Doświadczeń Na Zwierzętach

## **Ministerstwo Obrony Narodowej**

- brak ciał dialogu, działa jedynie Komisja ds. Zlecenia Zadań Publicznych w Zakresie Obronności

## **Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

- Zespół Monitorujący ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie
- Rada Pomocy Społecznej
- Zespół Doradczy ds. wdrażania Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020
- Rada ds. Polityki Senioralnej
- Zespół Monitorujący Gwarancje dla młodzieży
- Krajowa Rada Konsultacyjna ds. Osób Niepełnosprawnych
- Polska Rada Języka Migowego
- Zespół ds. Opracowania Rozwiązań w zakresie Poprawy Sytuacji Osób Niepełnosprawnych i Członków Ich Rodzin
- Zespół ds. wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych
- Rada Zatrudnienia Socjalnego
- Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej
- Komitet Akredytacyjny ds. systemu akredytacji oraz standardów usług i działania ośrodków wsparcia ekonomii społecznej

## **Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

- Zespół ds. opracowania Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021-2027
- Zespół wspierający prace w zakresie projektowania rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa ze środków europejskich na lata 2021-2027
- Komitet Monitorujący Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020
- Grupa Robocza ds. Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich
- Zespół ds. oceny wniosków o udzielenie wsparcia finansowego w ramach programu wieloletniego „Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa” dla szkół, których organem prowadzącym jest minister właściwy ds. rolnictwa
- Rada ds. Klasyfikacji Tusz Zwierząt Rzeźnych

## **Ministerstwo Sportu**

- Rada Sportu Osób Niepełnosprawnych
- Społeczna Rada Sportu
- Rada ds. Kształcenia i Doskonalenia Kadr Kultury Fizycznej

## **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji**

- Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych
- Rada ds. Repatriacji
- Forum Dialogu Społecznego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji

## **Ministerstwo Spraw Zagranicznych**

- Rada Programowa Współpracy Rozwojowej
- Polsko-Ukraińskie Forum Partnerstwa

## **Ministerstwo Sprawiedliwości**

- Rada Polityki Penitencjarnej
- Rada Główna ds. Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym
- Rada Społeczna ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości
- Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego

## **Ministerstwo Zdrowia**

- Rada ds. Zdrowia Publicznego
- Zespół roboczy ds. prewencji samobójstw i depresji przy Radzie ds. Zdrowia Publicznego
- Zespół ds. zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży
- Zespół ds. pilotażu programu psychiatrii środowiskowej w ramach Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego
- Zespół ds. Zdrowotnej Polityki Senioralnej
- Zespół ds. opracowania propozycji ustawowych regulacji dotyczących praw i obowiązków pacjentów
- Rada Społeczna Debaty „Wspólnie dla Zdrowia”
- Rada Narodowego Programu Leczenia Chorych na Hemofilię i Pokrewne

Skazy Krwotoczne na lata 2019-2023

- Komitet Sterujący ds. koordynacji interwencji EFSI w sektorze zdrowia
- Zespół ds. prowadzenia przygotowań w zakresie programowania nowej perspektywy finansowej funduszy europejskich na lata 2021-2027 w obszarze zdrowia

## **Ministerstwo Klimatu**

- Państwowa Rada Ochrony Przyrody
- Komisja ds. Mikroorganizmów i Organizmów Genetycznie Zmodyfikowanych

## **Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej**

- Komitet Monitorujący Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020
- Rada Dostępności
- Grupa robocza ds. efektywności PO WER
- Grupa robocza ds. równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami dla funduszy unijnych na lata 2014-2020
- Grupa robocza ds. równości szans kobiet i mężczyzn dla funduszy unijnych na lata 2014-2020
- Grupa robocza ds. programowania interwencji w ramach celu polityki 4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym przez wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych
- Grupa Sterująca Ewaluacją PO WER
- Grupa Sterująca ds. deinstytucjonalizacji usług świadczonych na rzecz osób z zaburzeniami i chorobami psychicznymi
- Grupa Sterująca ds. środowiskowego systemu wsparcia osób dorosłych z niepełnosprawnością intelektualną
- Grupa Sterująca ds. makroinnowacji w temacie przerywania procesu dziedzicznego ubóstwa na obszarach zdegradowanych
- Komitet Monitorujący Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014-2020
- Komitet Monitorujący Programu Operacyjnego Polska Wschodnia



2014-2020

- Grupa Robocza KM PO PW 2014-2020 ds. przedsiębiorczości
- Komitet Monitorujący Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
- Grupa Robocza ds. wdrażania Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój
- Komitet Monitorujący Program Operacyjny Polska Cyfrowa
- Grupa robocza ds. sieci szerokopasmowych
- Grupa robocza ds. e-administracji
- Grupa robocza ds. udostępniania informacji sektora publicznego
- Grupa robocza ds. realizacji osi III Cyfrowe Kompetencje Społeczeństwa PO PC
- Grupa robocza ds. efektywności funduszy UE 2014-2020
- Grupa Sterująca ds. Ewaluacji Polityki Spójności
- Komitet ds. Umowy Partnerstwa
- Podkomitet ds. Efektywności Funduszy Unii Europejskiej 2014-2020
- Podkomitet ds. monitorowania realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020
- Podkomitet ds. koordynacji środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014-2020 oraz programów zarządzanych centralnie przez Komisję Europejską
- Zespół ds. Zrównoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw

## **Ministerstwo Aktywów Państwowych**

- Komitet Sterujący ds. Górnictwa Węgla Brunatnego
- Zespół ds. Wprowadzenia w Polsce Inteligentnego Opomiarowania

# PODSUMOWANIE

---

## I. Informacja ogólna

1. Materiał powstał w ramach wspólnego projektu Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych oraz Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka – „Lex pro bono communi – monitoring prawa regulującego współpracę rządu z organizacjami pozarządowymi na rzecz dobra wspólnego”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.
2. Główne wnioski z dotychczas prowadzonych działań monitoringowych stosowania prawa przez administrację rządową w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi mają charakter wstępny.

Monitoring obejmował analizę danych zbieranych zarówno poprzez BIP, jak i uzyskiwanych pomocniczo poprzez wnioski o informacje publiczne. Bardzo ważnym elementem monitoringu była również prowadzona w trybie ciągłym analiza prawna przepisów oraz udział ekspertów i ekspertek zespołu monitorującego w spotkaniach z przedstawicielami organizacji pozarządowych i rządu celem pogłębienia wiedzy z zakresu stosowania obowiązujących przepisów.

W ramach projektu prowadzone było również działanie edukacyjno-wspierające dla organizacji prowadzących działania strażnicze. Organizowane były spotkania w różnych częściach Polski (łącznie 8), wsparcie konsultacyjne oraz sporządzone zostały przystępne materiały informacyjno-edukacyjne.

Więcej o projekcie na stronach Lidera (OFOP [www.ofop.eu](http://www.ofop.eu)) oraz Partnera (Stańczyk [www.stanczyk.org.pl](http://www.stanczyk.org.pl))

## II. Główne wnioski

*Przemysław Żak, Łukasz Domagała*

Główne wnioski stanowią postulaty zmiany przepisów prawa w poszczególnych obszarach objętych działaniami zespołu monitorującego i mają charakter wstępny – proponowanych założeń zmian prawa.

### 1. **Udział organizacji w etapie rządowym procesu legislacyjnego**

- a. Postulujemy, by konsultacje publiczne projektów aktów prawa powszechnie obowiązującego uzyskały gwarancje standardów prowadzenia w regulacji ustawowej, która powinna obejmować swoim przedmiotem co najmniej:
  - domyślny obowiązek stosowania konsultacji z wymaganiami uzasadnienia dla rezygnacji z uwzględnienia uwag,
  - domyślny obowiązek sporządzania tzw. OSR ze wskazaniem elementów obligatoryjnych,
  - minimalne terminy (rekomendujemy co najmniej 14 dni z zalecanymi 21 dniami) dla konsultacji pisemnych projektów, służące zagwarantowaniu możliwości przygotowania uwag do przedstawianych projektów podmiotom niepublicznym, ze wskazaniem możliwych wyjątków i wymogiem uzasadnienia każdorazowego zastosowania tych wyjątków,
  - obowiązek odnoszenia się do uwag i uzasadnienia sposobu rozstrzygnięcia uwagi;
  - obowiązek sporządzania sprawozdań z konsultacji ze wskazaniem terminu na ich sporządzenie od daty zakończenia konsultacji, z uwzględnieniem potrzeby sporządzania sprawozdań cząstkowych z poszczególnych tur konsultacji;
  - obowiązek udostępniania, bez potrzeby składania wniosku, wersji projektów aktów z naniesionymi zmianami w trybie rejestrowania zmian;
  - obowiązek ujawniania informacji o konsultacjach, w tym zaproszeń do konsultacji, przebiegu i zakończeniu konsultacji – wraz z terminami.
  
- b. Niezależnie od postulatu pierwszego, postulujemy, by polski ustawodawca podjął wysiłek uregulowania w akcie rangi ustawowej przebiegu całego procesu legislacyjnego. Przy czym koncentrujemy się tu głównie na regu-

lacji etapu rządowego procesu legislacyjnego. Jak wykazywano powyżej, to zarówno potrzeba faktyczna, jak i prawna możliwość, skoro w ustawie jest już np. uregulowany proces konsultacji dokumentów strategicznych. Rozwiązanie powinno koncentrować się na gwarancjach terminów oraz zakresu udostępnianych domyślnie (bez konieczności wnioskowania) informacji.

## 2. **Udział organizacji w ciałach dialogu społecznego**

Postulujemy, by rozważono przekształcenie aktualnego systemu rad pożytku publicznego, które są ciałami w zasadzie czysto opiniodawczymi, w system ciał dialogu społecznego, posiadających konkretne, określone prawem kompetencje o charakterze wiążącym, w tym:

- a. do zatwierdzania lub odrzucania projektów programów współpracy;
- b. do rozpatrywania spraw konfliktowych we współpracy organizacji z samorządami oraz organami administracji rządowej (np. na wzór uprawnień wojewódzkich rad dialogu społecznego);

ponadto należy:

- c. wzmocnić status strony pozarządowej w radach pożytku;
- d. zapewnić finansowani i określenie zasad obsługi rad pożytku;
- e. jednoznacznie traktować członka rady jako reprezentanta organizacji, nie zaś jako osobę fizyczną, jak w praktyce ma to miejsce dziś;
- f. wprowadzić zasady ustalania reprezentatywności organizacji pozarządowych działających w radach pożytku, z uwzględnieniem różnic procedury i wymagań dla rad różnego szczebla.

Aktualny status rad pożytku publicznego jest zbyt miękko sformułowany i osadzony w przepisach prawa. W zasadzie jako ciała opiniodawcze rady nie mają wystarczającego wpływu na kształt polityk Państwa oraz samorządów, a także na relacje organizacje obywatelskie – instytucje publiczne.

Potwierdza to analiza porównawcza z przepisami regulującymi dialog instytucji państwowych z organizacjami pracodawców i pracowników. W efekcie porównania regulacji ustawy o pożytku z ustawą o radzie dialogu społecznego – nie może być mowy o równości traktowania partnerów społecznych przez Państwo przy tworze-

niu pozornie podobnych instytucji dialogu, mających służyć polepszaniu warunków rozwoju danego sektora i współpracy z nim.

Inspiracją do wskazania przykładowych, a jednocześnie, wydaje się, koniecznych nowych kompetencji dla rad pożytku, które wskazano powyżej, może być lektura ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

Wzmocnienie reprezentatywności (mandatu) organizacji uczestniczącej w pracach rady służyłoby, w naszej ocenie, wzmocnieniu pozycji strony pozarządowej w tych ciałach oraz wzmocniłoby procesy samoorganizowania się środowiska organizacji pozarządowych.

### **3. Współpraca organizacji z rządem w wymiarze finansowym**

Postulaty dotyczą również obszaru współpracy organizacji z samorządami terytorialnymi.

- a. Postulujemy wprowadzenie gwarancji ustawowych prawa do weryfikacji instancyjnej i sądowej rozstrzygnięć w sprawie dotacji i zadań do przekazania. Aktualnie pomimo funkcjonowania w systemie przekazania zadań publicznych, organizacje są tu słabiej chronioną stroną niż w systemie projektów unijnych;
- b. Ponadto usunięcie podziału na przekazanie a powierzenie zadania publicznego, by zlikwidować podstawę dla wymagania wkładów własnych organizacji;
- c. Pełne uregulowanie podstaw prawnych udzielania wsparcia finansowego na rozwój organizacji;
- d. Przeprowadzenie prac nad możliwością wprowadzenia systemu ryczałtowego rozliczania dotacji z ustawy o pożytku;
- e. Stworzenie mechanizmów budowania ekonomicznego potencjału organizacji społecznych tj. m.in.:
  - stworzenie funduszu, który by miał funkcję stabilizującego kredytodawcy na cele budowania majątku organizacji z jednoczesnym wprowadzeniem zasady długiego okresu spłaty, który zabezpieczyłby bezpieczeństwo i wiarygodność celowości udzielenia takiego wsparcia dla danej organizacji i jej działalności;

- rozszerzenie uprawnień i ułatwień z organizacji o statusie OPP na organizacje pozarządowe spełniające przesłanki definicyjne z ustawy o pożytku, co mogłoby służyć urealnieniu systemu a jednocześnie wzmocnienie znaczenia i przeniesienie akcentu w warstwie pojęciowej i codziennej pragmatyki z koncepcji “pozarządowe” na organizacje “nie dla zysku”.

Ponadto podczas kryzysu wywołanego COVID-19 opracowano założenia i propozycje prawnych rozwiązań związanych z uproszczeniami zlecenia zdań publicznych oraz stabilności finansowania działalności pożytku publicznego (model Domagały-Żaka)<sup>78</sup>:

- a. Możliwość utworzenia przez organizacje pozarządową wewnętrznego funduszu pożytku publicznego
- b. Nowy tryb zlecenia zadań i usług publicznych z wykorzystaniem działalności odpłatnej
- c. Rozliczanie umowy jednym dokumentem – fakturą
- d. Po wykonaniu umowy możliwość przekazania pozostałych środków na wewnętrzny fundusz pożytku publicznego danej organizacji
- e. Środki wnoszone do funduszu pożytku publicznego nie są opodatkowane
- f. Środki z funduszu można wydawać wyłącznie na działania w sferze pożytku publicznego

#### 4. Dostępność informacji publicznej

- a. Mając na uwadze charakter opiniodawczo-doradczy ciał dialogu jako gremiów, których skład obejmuje podmioty sektora prywatnego, w tym organizacje pozarządowe, rekomendujemy, aby informacje dotyczące składu, kompetencji oraz efektów ich prac były proaktywnie udostępniane w Biuletynach Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw. Należy w tym celu przeprowadzić interwencję legislacyjną na poziomie UDIP, wprowadzającą do katalogu z art. 6 ust. 1 w pkt 2 lub 3 informacje o funkcjonujących przy organie ciałach dialogu lub opiniodawczych wraz z informacjami o ich składzie, podjętych działaniach, w tym protokoły z posiedzeń.

---

78. Założenia i propozycje przepisów w brzmieniu przekazanym przedstawicielom rządu, 15.05.2020: [https://drive.google.com/file/d/1g0tiREDRaA0c3qUU9g8fqTJIMjZnn\\_sF/view](https://drive.google.com/file/d/1g0tiREDRaA0c3qUU9g8fqTJIMjZnn_sF/view)

- b. Zwracamy uwagę na kwestię zamieszczania dokumentów dotyczących procesu legislacyjnego w odpowiednich zakładkach na platformie RPL. Publikacja dokumentacji związanej z przebiegiem konsultacji publicznych w niewłaściwych zakładkach utrudnia udział podmiotów zainteresowanych w toku procesu legislacyjnego, jak również może wprowadzać w błąd co do faktu przeprowadzania określonych etapów tego procesu lub istnienia poszczególnych dokumentów. Dodatkowo informacje o rezygnacji z konsultacji bądź skróceniu terminów powinny być zamieszczane w wyodrębnionych dokumentach dla ułatwienia ich znalezienia (w tej chwili są umieszczane w różnych dokumentach, włączając OSR lub raporty z konsultacji).
- c. Zwracamy uwagę na brak publikacji części programów współpracy poszczególnych ministerstw z organizacjami pozarządowymi, jak również sprawozdań z ich realizacji, co stanowi naruszenie ustawowego obowiązku organu administracji rządowej z art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c UDIP, jak i z art. 5a i n. ustawy o pożytku.
- d. Rekomendujemy, aby Biuletyn Informacji Publicznej był podstawowym publikatorem w zakresie proaktywnego udostępniania dokumentacji dotyczącej współpracy organizacji pozarządowych z administracją rządową.
- e. W naszej ocenie należy wprost przesądzić w ustawie o obowiązku publikowania w serwisach danych programów i konkursów oceny ekspertów oraz projektów przyjętych do realizacji, jak i sprawozdań z ich realizacji, z zastrzeżeniem ewentualnych wyjątków. Przy czym, czyniąc to, należy rozważyć też zachowanie praw autorskich, jak i ochronę organizacji przed czynami nieuczciwej konkurencji, które mogą mieć miejsce również w środowisku pozarządowym.



Ogólnopolska  
Federacja  
Organizacji  
Pozarządowych



Fundacja  
Stańczyka

MATERIAŁY EDUKACYJNE POWSTAŁY W RAMACH PROJEKTU  
LEX PRO BONO COMMUNI - MONITORING PRAWA REGULUJĄCEGO WSPÓŁPRACĘ RZĄDU  
Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI NA RZECZ DOBRA WSPÓLNEGO  
REALIZOWANEGO W RAMACH PROGRAMU OPERACYJNEGO WIEDZA, EDUKACJA ROZWÓJ 2014-2020  
WSPÓŁFINANSOWANEGO ZE ŚRODKÓW EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO



**Fundusze  
Europejskie**  
Wiedza Edukacja Rozwój



**Rzeczpospolita  
Polska**

**Unia Europejska**  
Europejski Fundusz Społeczny

