

UDZIAŁ NGO W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA ZGODNIE Z PRZEPISAMI KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO



NGO w polskim ustawodawstwie

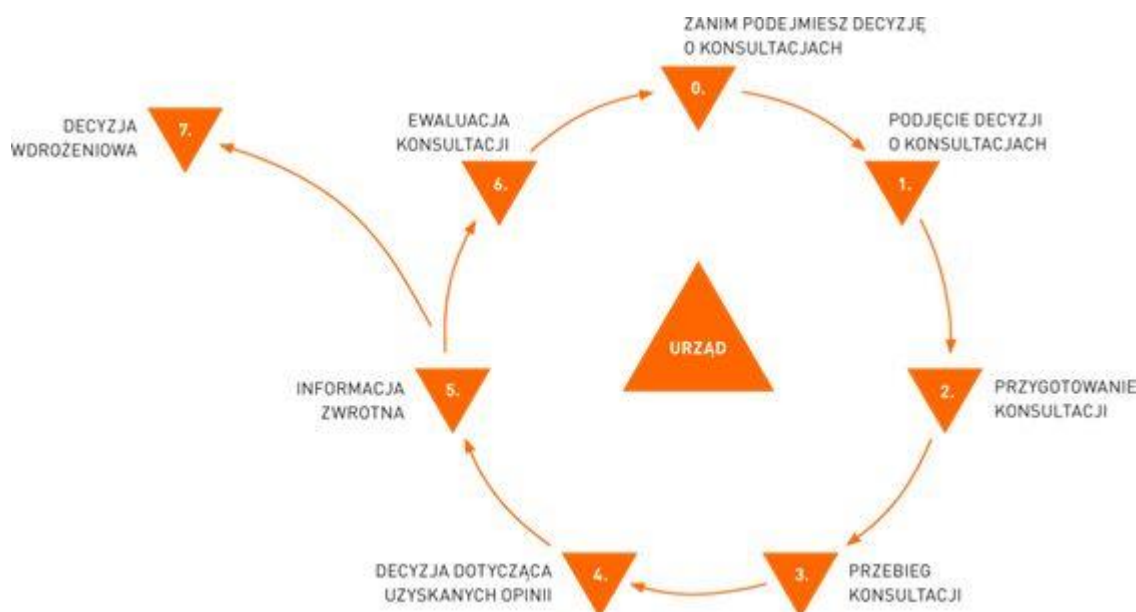
Przyglądając się bliżej polskim regulacjom prawnym dotyczącym możliwości udziału obywateli oraz innych interesariuszy pozarządowych w konsultacjach publicznych aktów prawnych na etapie prac rządowych, należy stwierdzić, że mają one bardzo ograniczony zakres.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w II Rozdziale „Wolności ,prawa i obowiązki człowieka i obywatela” wspomina w art. 61 o prawie obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej. Ponadto, zgodnie z art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym do organów władzy publicznej, co doprecyzowuje Kodeks postępowania administracyjnego i ustawa o petycjach. W konsekwencji należy uznać, iż polska ustawa zasadnicza nie przewiduje wprost uprawnień interesariuszy pozarządowych do udziału w rządowych konsultacjach legislacyjnych.

Jeżeli chodzi o poziom ustawowy, to kluczowy dla organizacji rządowego procesu legislacyjnego jest ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 o Radzie Ministrów, nie wspomina ona ani o konsultacjach społecznych jako instrumencie realizacji zadań legislacyjnych Rady Ministrów, ani nie ustanawia procedury konsultacyjnej. Jedynym aktem dotyczącym rządowej procedury legislacyjnej w kontekście uprawnień sektora społeczeństwa obywatelskiego jest § 36 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. z późn. zm. w sprawie uchwalenia Regulaminu Pracy Rady Ministrów. Na podstawie tego przepisu, organ wnioskujący dany projekt legislacyjny (ministerstwo bądź urząd centralny) biorąc pod uwagę treść projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień złożoności projektu oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może go skierować do **organizacji społecznych** lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska. Organ

wnioskujący winien także uwzględnić Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych.

W kwestii terminów zajęcia stanowiska przez interesariuszy pozarządowych § 40 Regulaminu RM przewiduje, co do zasady, wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska przez organ wnioskujący do 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – do 14 dni (21 dni w przypadku ustawy). Oceniając przywołane regulacje konsultacji publicznych, trzeba zwrócić uwagę na ich lakoniczny charakter, brak rangi ustawowej unormowań regulaminu Rady Ministrów, jak też na niezmiernie krótkie – w porównaniu do rozwiązań w innych państwach europejskich – terminy na sformułowanie stanowisk interesariuszy pozarządowych.



Model konsultacji

Możliwość konsultacji społecznych przez organizacje pozarządowe wynika również z rocznych lub wieloletnich **Programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z NGO**. Rada Gminy (odpowiednio Powiatu, czy też Sejmik Województwa) uchwała co roku **do 30 listopada**, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi, program współpracy z NGO. Podstawą do takiej współpracy są zarówno przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 5a ustawy) oraz odpowiednio powiatowym i wojewódzkim, ale także ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (art. 5a ust. 5 ustawy). Program takich konsultacji określa cele i formy współpracy, zasady i tryb konsultacji w przypadkach przewidzianych ustawowo lub w innych sprawach ważnych dla gminy. Jednostka samorządu terytorialnego zabezpiecza na ten cel odpowiednie fundusze,

a Wójt (odpowiednio Burmistrz, Prezydent) przedstawia corocznie **do 30 kwietnia** sprawozdanie Radzie z wykonania Programu.

NGO w KPA

Organizacje pozarządowe, zwane w Kodeksie postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. „organizacjami społecznymi” mają również pewne uprawnienia na mocy tego aktu prawnego. Zgodnie ze słowniczkiem w art. 5 § 2 Kpa przez termin „**organizacje społeczne**” rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne.

Zgodnie z art. 29 Kpa organizacje społeczne mogą być stroną postępowania, podobnie jak osoby fizyczne i osoby prawne, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, w tym jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Przy czym Stroną zgodnie z cytowaną ustawą jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Jak wskazuje art. 90 Kpa organ administracji publicznej podejmując przed rozprawą czynności niezbędne do jej przeprowadzenia, wzywa strony do złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów i do stawienia się na rozprawę osobiście lub przez przedstawicieli albo pełnomocników, wzywa także świadków i biegłych. Ponadto organ zawiadamia o rozprawie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot. W tym przypadku organ wzywa je do wzięcia udziału w rozprawie albo do złożenia przed rozprawą oświadczenia i dowodów dla jego poparcia.

Skargi i wnioski

Jednakże oprócz wyżej opisanych, Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje w Dziale VIII ustawy instrumenty w postaci możliwości składania przez NGO skarg i wniosków. Zgodnie z art. 249 Kpa skargi i wnioski przekazane przez organizacje społeczne do odpowiednich organów właściwych rozpatruje się podobnie jak skargi i wnioski złożone przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne, tj. na podstawie przepisów rozdziału 2 i 3 o skargach i wnioskach.

Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. A zatem, daje to możliwość do składania przez organizacje pozarządowe projektów nowelizacji przepisów, procedur, lokalnych rozwiązań. Często organ administracji publicznej dowiadyuje się o specyfice sytuacji w społecznościach lokalnych lub zaistniałych problemach dopiero po takich interwencjach czy

wnioskach NGO, m.in. w procesie procedury uzgodnień i wyłożenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zmianie granic Gminy, przy zmianie statusu Gminy na Miasto, przy wniosku o zbadanie legalności Zarządzenia Wójta, w przypadku zmian regulaminów utrzymywania czystości i porządku, regulaminów stref płatnego parkowania, czy opłat na targowiskach.

Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. I tu także działalność organizacji pozarządowych znajdzie zastosowanie. Mogą one „wyłapywać” swoistego rodzaju luki systemu, techniczne utrudnienia i niedogodności, których ustawodawca nie przewidział. Ale wpływają także na należyte wykonywanie istniejących procedur, ich usprawnianie i dopracowanie. Warto tu wspomnieć choćby o obecnym kształcie przepisów dotyczących usuwania i segregacji odpadów czy planach niskoemisyjnej gospodarki gmin, które powstały po wielu skargach i konsultacjach z organizacjami pozarządowymi jak np. na terenie Krakowa z „Krakowskim Alarmem Smogowym”.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż udział NGO w procesie stanowienia prawa w Polsce dopiero się rozwija, a ostatnie lata pokazały, że lawinowo przybywa inicjatyw lokalnych i podmiotów pozarządowych chcących mieć wpływ na kształt obowiązującego prawa i procedur administracyjnych. Uwzględnienie ich to coraz częściej nie dobry zwyczaj, a wymóg obywatelskiego państwa prawa.