Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój

RAZEM DLA ZDROWIA

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny

Poradnik dla pacjentów

KONSULTACJE PUBLICZNE

W OCHRONIE ZDROWIA



Autorzy:

Adrian Janus, Julian Tateno, Marta Borówka,
Anna Sitek, Kinga Wojtaszczyk

Spis Treści

1. Wstęp - dlaczego nasz głos ma znaczenie? 3

2. Czym są konsultacje publiczne? 5

3. Wpływ konsultacji publicznych na rozwój prawa oraz dialog społeczny 7

3.1 Jaki jest cel konsultacji publicznych? **8**
3.2. Rola obywatela/NGO w konsultacjach publicznych **8**
3.3. Co jest najistotniejsze w procesie przeprowadzania konsultacji publicznych? **9**

4. Podstawy prawne i standardy prowadzenia konsultacji publicznych 12

4.1 Podstawy prawne **13**
4.2. Standardy **17**
4.3. Prawa obywatela w zakresie konsultacji społecznych **19**
4.4. Określenie terminów na zgłoszenie uwag **20**

5. Co jest przedmiotem konsultacji? 21

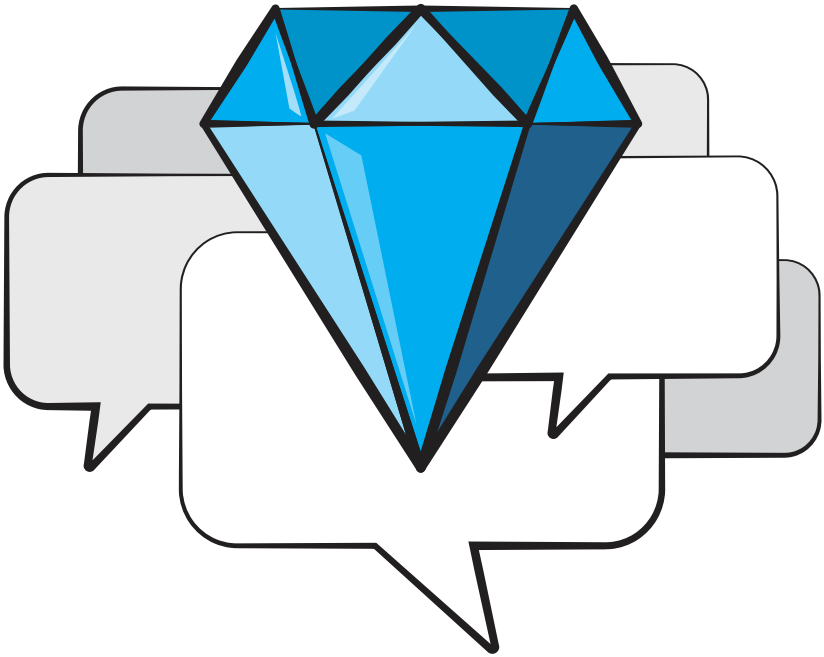
5.1. Ustawy **22**
5.2. Rozporządzenia **23**
5.3. Akty prawa miejscowego **24**
5.4. Inne akty prawne **25**

6. Jak wziąć udział w konsultacjach społecznych? 27

6.1. Kto może wziąć udział w konsultacjach? **28**
6.2. Etapy konsultacji społecznych **29**
6.3. Na co należy zwrócić uwagę podczas przygotowywania uwag **32**
6.4. Sposób wnoszenia uwag **34**

7. Jak robią to inni? – przykład Wielkiej Brytanii 42

8. Najważniejsze pytania/skrócona informacja/schemat najważniejszych informacji 43



1. Wstęp - dlaczego nasz głos ma znaczenie?

Niemal każdego dnia obserwujemy, jak władze publiczne wszystkich szczebli – od parlamentu po rady gmin – stanowią prawo, które bezpośrednio lub pośrednio kształtuje naszą sytuację społeczną, materialną czy zawodową. Biorąc udział w wyborach, wpływamy na to, kto będzie reprezentował nasze interesy, nowelizował lub tworzył nowe regulacje prawne. Nie oznacza to jednak, że owe decyzje zawsze są optymalne dla podmiotów, których dotyczą.

Jako społeczeństwo mamy możliwość manifestowania naszych zróżnicowanych poglądów i opinii na rozmaite sposoby – mamy prawo do publicznych wypowiedzi, składania petycji, udziału w zgromadzeniach publicznych. Warto jednak mieć na względzie, że jest jeszcze jeden sposób, dzięki któremu możemy wpływać na poszczególne decyzje legislacyjne na wczesnym

etapie stanowienia prawa – tym sposobem jest branie czynnego udziału w **konsultacjach publicznych,** które mają szczególne znaczenie w przypadku wprowadzania lub nowelizowania przepisów dotyczących zdrowia.

Ochrona zdrowia jest jednym z najistotniejszych obowiązków władz publicznych i często stanowi podstawowy przedmiot zainteresowania społeczeństwa. Reformy dotyczące ochrony zdrowia nierzadko mają bezpośredni wpływ na nas i naszych bliskich. **Dzięki konsultacjom pacjenci,** czyli osoby, na które zmiany w ochronie zdrowia oddziałują wprost, **mają możliwość** prezentowania swoich opinii, propozycji i uwag, a w konsekwencji – **wpływu na kształt proponowanych regulacji prawnych.**

Jako pacjenci mamy bezpośrednią styczność z systemem ochrony zdrowia i potrafimy zidentyfikować poszczególne problemy, wynikające z proponowanych zmian prawnych, które mogą być trudno dostrzegalne na etapie ich projektowania. Z tej perspektywy szczególnie cenne są opinie prezentowane przez różnego rodzaju organizacje pacjentów, które dysponują kompleksowymi informacjami na temat całokształtu braków i niedoskonałości systemu opieki zdrowotnej.

Beneficjentami aktywnego prowadzenia tego rodzaju konsultacji jesteśmy my - pacjenci. Dzięki opiniowaniu społecznemu organy władzy publicznej mają możliwość dostosowania przepisów prawa do naszych potrzeb, a my sami mamy realną możliwość zwrócenia uwagi na kwestie dotyczące ochrony zdrowia tak, aby nowe przepisy uwzględniały rzeczywiste potrzeby polskich pacjentów.

W szerszej perspektywie aktywny dialog pomiędzy pacjentami a organami władz publicznych prowadzi do tworzenia wysokiej jakości prawa, które stanowi odpowiedź na poszczególne problemy systemu opieki zdrowotnej.

Zabierając głos w dyskusji, **mamy możliwość oddziaływania na organy państwa tak, by ostateczny kształt poszczególnych regulacji prawnych był optymalny,** a ryzyko niezadowolenia społecznego spowodowanego wprowadzeniem chybionych zmian było zminimalizowane.

Musimy także mieć na uwadze, że ochrona zdrowia pochłania znaczne środki z budżetu państwa, dlatego tym bardziej istotne jest to, abyśmy – nie tylko jako pacjenci, ale także jako obywatele – zabierali głos w sprawie sposobu wydatkowania tych środków.



2. Czym są konsultacje publiczne?

Konsultacje publiczne stanowią formę dialogu pomiędzy organami władzy publicznej a społeczeństwem, dzięki którym my – pacjenci mamy możliwość zabrania głosu w sprawach, które bezpośrednio dotyczą naszych interesów.

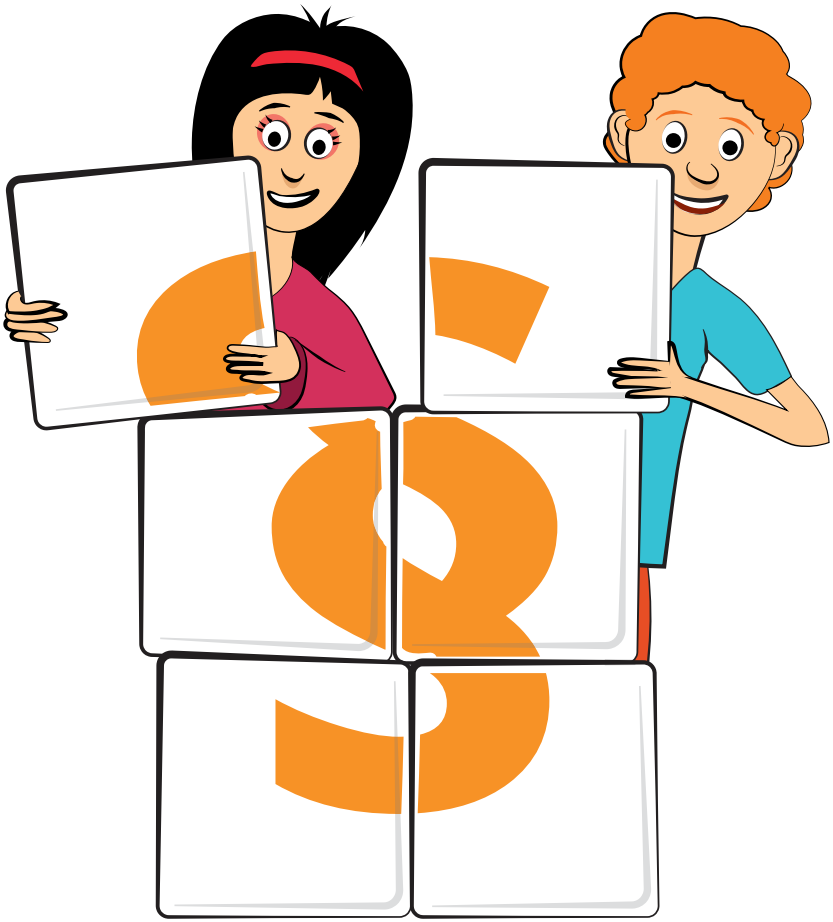
Konsultacja – *łac. consultatio; zapytanie o radę*

Konsultacje publiczne są z jedną z form demokracji „półbezpośredniej”, w ramach której obywatele mogą wziąć aktywny udział w procesie stanowienia prawa i wypowiedzieć się na temat proponowanych zmian prawnych, ale jednocześnie prezentowane stanowiska i opinie nie są wiążące dla organów władzy publicznej [Banaszak, 2012]. Warto jednak pamiętać, że mimo, iż organy władzy publicznej nie są zobligowane do ustanowienia lub też zaniechania określonych zmian legislacyjnych w zależności od wyniku konsultacji, to w dalszym ciągu ponoszą odpowiedzialność polityczną za wdrożenie regulacji prawnych mimo sprzeciwu opiniodawców.

Udział w konsultacjach społecznych **to nasze prawo,** a ich prowadzenie jest **obowiązkiem** władz publicznych, które powinny zapewnić niezbędne warunki organizacyjne i prawne służące aktywnej partycypacji.

Konsultacje publiczne są ważnym przejawem prawa obywateli do wyrażenia swojej opinii będącego fundamentem demokratycznego państwa. Prezentowane w toku konsultacji stanowiska **nie są jednak wiążące** dla organów władzy publicznej.

Niemniej jednak konsultacje, mimo iż nie mają wiążącego charakteru, powinny być prowadzone w sposób otwarty i powszechny, umożliwiający wszystkim zainteresowanym podmiotom możliwość zgłaszania swoich uwag.



3. Wpływ konsultacji publicznych na rozwój prawa oraz dialog społeczny

3.1 Jaki jest cel konsultacji publicznych?

- umożliwiają przekazanie opinii, stanowisk i propozycji pochodzących od zainteresowanych osób i instytucji;
- zwiększają świadomość organów władzy publicznej na temat faktycznych problemów, z jakimi borykają się osoby, na które mają oddziaływać potencjalne zmiany prawne;
- umożliwiają dostosowanie przepisów do realnych problemów;
- zwiększają poziom zaangażowania obywateli w podejmowanie decyzji legislacyjnych, a w konsekwencji zwiększają świadomość społeczną na temat obowiązujących regulacji prawnych;
- prowadzą do stanowienia efektywnego, odpowiadającego potrzebom społecznym prawa, które budzi zadowolenie i zaufanie obywateli;
- sprzyjają powstawaniu i utrzymywaniu porozumienia pomiędzy obywatelami a organami władzy publicznej, tym samym minimalizując napięcia społeczne.

3.2. Rola obywatela/NGO w konsultacjach publicznych

Organizacje pozarządowe zaczęły odgrywać znaczącą rolę w **przestrzeni publicznej. Dzięki nim obywatele mają większy wpływ na stanowienie prawa. Konsultacje publiczne, będące formą dialogu społecznego, są szansą dla obywateli oraz organizacji pozarządowych na to, aby ich głos został usłyszany.** Ponadto, wiedza i doświadczenie osób zaangażowanych w działalność takich organizacji stanowi cenny wkład w tworzenie nowych przepisów.

Osoby zaangażowane w działalność organizacji pozarządowych posiadają faktyczną wiedzę oraz doświadczenie w zakresie problemów oraz kwestii, których dotyczą projektowane akty prawne. Dzięki udostępnieniu posiadanych informacji oraz spostrzeżeń przez podmioty z trzeciego sektora możliwa jest wcześniejsza oraz precyzyjniejsza analiza kwestii będących przedmiotem prac sektora rządowego czy też samorządowego.

3.3. Co jest najistotniejsze w procesie przeprowadzania konsultacji publicznych?



Czas

Żeby konsultacje publiczne spełniały swoje założenia, istotne jest, aby odbywały się **na wczesnym etapie procesu legislacyjnego,** tj. już na etapie tworzenia projektu danego aktu prawnego lub założeń do projektu.

Należy także pamiętać, że wczesne poddanie projektu aktu prawnego konsultacjom umożliwia wcześniejsze zapoznanie się osób zainteresowanych z potencjalnymi zmianami prawnymi. Tym samym organ władzy publicznej przekazujący projekt do konsultacji społecznych spełnia swoją funkcję informacyjną i **działa z poszanowaniem zasady transparentności.**

Istotne jest także to, aby przekazujący projekt aktu prawnego do konsultacji wyznaczyli odpowiednio długi termin do zgłaszania opinii, który umożliwi zabranie głosu wszystkim zainteresowanym stronom. Przyjmuje się, że nie powinien to być czas krótszy niż **21 dni.** Ustawodawcy przysługuje jednakże prawo do ogłoszenia krótszego terminu konsultacji publicznych.

Należy jednak zaznaczyć, że – co do zasady – wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego – krótszego niż 14 dni, od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia [Zalasiński, 2014].

We wrześniu 2016 r. poddano konsultacjom publicznym **projekt założeń** do projektu ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej, co oznacza, że dialog dotyczący ewentualnego kształtu nowych przepisów został zainicjowany na bardzo wczesnym etapie procesu legislacyjnego, umożliwiając rzeczywisty i skuteczny udział pacjentów w toku podejmowania decyzji dotyczących kształtu przyszłego prawa.

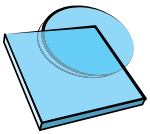
W grudniu 2014 r. przekazano do konsultacji społecznych projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia dotyczącego świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej. Niektóre podmioty biorące udział w konsultacjach otrzymały projekt tego rozporządzenia **w dniu, w którym mijał termin** na zgłaszanie do niego uwag, co de facto uniemożliwiło faktycznie wzięcie udziału w konsultacjach.



Partycypacja obywateli

Skuteczność konsultacji nie zależy jedynie od dobrej woli organów władzy publicznej. To od samych pacjentów, członków organizacji pozarządowych, czy po prostu społeczeństwa, zależy to, czy i w jakim zakresie skorzystają z prawa głosu. **Opiniowanie projektów ustaw daje możliwość wpłynięcia na kształt przepisów prawa,** które w szerszej perspektywie znajdują bezpośrednie przełożenie na poszczególne elementy codziennego życia.

Systematyczny, regularny udział organizacji pozarządowych w procesie konsultacji społecznych jest niezbędny dla stworzenia **dobrego modelu współpracy** oraz zmniejszenia dystansu pomiędzy rządzącymi a społeczeństwem, w którym głos obywateli nie może być ignorowany. Musimy pamiętać, że biorąc aktywy udział w konsultacjach, bierzemy zdrowie w swoje ręce, a im bardziej zaangażowani jesteśmy, tym większa jest szansa na to, że nasze uwagi nie przejdą bez echa.



Transparentność

Aby prowadzenie konsultacji publicznych było efektywne, **wszystkie** osoby, instytucje i organizacje, które mają wziąć w nich udział, powinny zostać **zapoznane z „tłem" prawnym i społecznym,** towarzyszącym powstaniu nowego lub nowelizacji starego prawa.

Do poddawanego konsultacjom projektu aktu prawnego zwykle załączane są uzasadnienie i ocena skutków regulacji (OSR), dzięki czemu obywatele mają możliwość zapoznania się z argumentacją twórców projektu, co sprzyja zrozumieniu celu i sensu danych regulacji prawnych i podnosi poziom merytorycznej dyskusji nad projektem danego aktu prawnego. **Brak takiego uzasadnienia powoduje, że intencje ustawodawcy mogą być niezrozumiałe dla opiniujących, co w rezultacie wypacza ich sens.**



4. Podstawy prawne i standardy prowadzenia konsultacji publicznych

4.1 Podstawy prawne

Polskie ustawodawstwo odnoszące się do konsultacji **nie jest usystematyzowane.** Podstawy prawne dotyczące tego zagadnienia znajdują się w ustawach i regulaminach określających sposób funkcjonowania poszczególnych organów władzy publicznej.

Konstytucja RP nie wprowadza wprost pojęcia konsultacji publicznych. Określa jednak szereg zasad, z których można wyprowadzić obowiązek władz do wdrażania mechanizmów współpracy z obywatelami w zakresie podejmowania decyzji legislacyjnych.

Prowadzenie konsultacji publicznych w rzeczywistości realizuje wiele konstytucyjnych zasad, wyrażonych w poniższych artykułach:

Art. 2.	Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.	W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego, **państwo powinno zabezpieczać wpływ obywateli na władzę publiczną** i ich udział w podejmowaniu decyzji państwowych [Skrzydło, 2013].
Art. 4.	1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.	Przejawem demokracji bezpośredniej w obecnym porządku prawnym jest **referendum**. Demokracja pośrednia to sprawowanie władzy poprzez Sejm i Senat, wybieranych przez suwerena, którym jest Naród. Jak wspomniano wcześniej, **konsultacje publiczne** stanowią swego rodzaju formę pośrednią, w której Naród, za pośrednictwem m.in. organizacji pozarządowych, mimo, że nie ma decydującego głosu, otrzymuje możliwość zaprezentowania stanowiska w określonych sprawach.

Art. 12.	Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.	Wyrazem realizacji art. 12 Konstytucji jest, między innymi, umożliwienie zainteresowanym organizacjom i stowarzyszeniom **przedstawiania opinii i poglądów** odnoście kwestii, które ich dotyczą, co znajduje swój najpełniejszy wyraz w partycypacji tych organizacji w procesach legislacyjnych.
Art. 20.	Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.	Oparcie ustroju gospodarczego państwa na dialogu i współpracy parterów społecznych oznacza konieczność takiego ukształtowania relacji pomiędzy stronami, prezentującymi przeciwstawne interesy, aby osiągnąć konsensus. Z punktu widzenia procesu konsultacji społecznych ważne jest zatem, aby organy publiczne udzielały głosu i – w miarę możliwości – **uwzględniły prezentowane opinie,** a z drugiej strony – w sposób zrozumiały **podawały motywacje**, jakie kierują podejmowaniem określonych decyzji legislacyjnych (np. poprzez wyczerpujące uzasadnianie poddawanych konsultacjom projektów ustaw).
Art. 54.	Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.	Prezentowanie swojego stanowiska w formie **pism skierowanych do organów władzy** w toku konsultacji publicznych niewątpliwie stanowi element prawa do wyrażenia swoich poglądów.

Art. 61.	Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.	**Konsultacje publiczne** stanowią realizację prawa obywateli **do uzyskiwania informacji** o działalności organów władzy publicznej, i to jeszcze przed faktycznym uchwaleniem nowego prawa. Organizacje pozarządowe i inne instytucje biorące udział w konsultacjach, zapoznając się z projektami aktów prawnych, de facto nie tylko korzystają z konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji, ale także mają możliwość przedstawienia swojej oceny planowanego działania.

Mimo, że Konstytucja nie mówi wprost o konsultacjach publicznych, to istnieje szereg innych aktów prawnych, z których wynika, że organy władzy publicznej mają nie tyle prawo, ale i **obowiązek** konsultowania m.in. z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawnych. Przykładowo, zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów, postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje m.in. konsultacje publiczne. Z kolei w myśl ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, organy administracji publicznej mają prowadzić swoją działalność we współpracy m.in. z organizacjami pozarządowymi, a współpraca ta obejmuje także konsultowanie projektów aktów normatywnych, mieszczących się w zakresie działalności statutowej tych organizacji.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2016.1817)	**Art. 5.** 1. Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, **we współpracy z organizacjami pozarządowymi** oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. 2. Współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach: (...) 3. konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.
Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P.2012.32)	**Art. 34.** 1. Projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. 3. Uzasadnienie powinno przedstawiać również **wyniki przeprowadzanych konsultacji** oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgania takich opinii wynika z przepisów ustawy (...)
Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P.2016.824)	**Art. 79a.** 1. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się o **przedstawienie opinii o projekcie ustawy do właściwych instytucji lub organizacji,** jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej. 2. Projekt ustawy poddaje się konsultacjom społecznym z wykorzystaniem senackiej strony internetowej. 3. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej wyznacza termin przedstawienia opinii, o których mowa w ust. 1, oraz uwag w ramach konsultacji społecznych, umożliwiający ich uwzględnienie w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy.

Regulamin pracy Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P.2016.1006)	**§ 21.** Postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje: (...) 2) uzgodnienia, **konsultacje publiczne** lub opiniowanie projektu;
Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U.2012.392)	**Art. 7. 4.** Członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, w szczególności: (...) 3) współdziała z samorządem terytorialnym, **organizacjami społecznymi** i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych;
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U.2016.543)	**Art. 38.** 1. W celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem **współdziała**, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz **innych organizacji społecznych** i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych.

Z całokształtu przepisów zarówno Konstytucji, jak i przedstawionych powyżej ustaw oraz regulaminów wynika, że **konsultacje publiczne stanowią integralną część procesu tworzenia nowych regulacji prawnych.** Co więcej, w rzeczywistości wszystkie zmiany prawne dotyczące ochrony zdrowia powinny być zaopiniowane przez organizacje pozarządowe zajmujące się tą właśnie dziedziną.

4.2. Standardy

Regulacje zawarte w Konstytucji i aktach prawnych niższego rzędu, przewidują możliwość przeprowadzania konsultacji publicznych, tworząc w ramy, w obrębie których mają się one odbywać.



Przykładowo, Regulamin Pracy Rady Ministrów określa m.in.:

- **Podmioty uprawnione** do prowadzenia konsultacji
Należą do nich: członek Rady Ministrów, szef kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub inna osoba upoważniona przez Prezesa Rady Ministrów **(§ 20).**

- **Ramy czasowe** prowadzenia konsultacji
Jeżeli termin na zajęcie stanowiska od momentu udostępnienia danego projektu jest krótszy niż 7 dni lub 14 dni w przypadku projektu aktu normatywnego, wyznaczenie tak krótkiego terminu wymaga szczegółowego uzasadnienia **(§ 40).**

- **Dodatkowe uprawnienia** organu wnioskującego
Np. możliwość zorganizowania konferencji uzgodnieniowej **(§ 44).**

Zasady prowadzenia tej formy dialogu ze społeczeństwem zostały jednak opisane w literaturze prawniczej, a także w tzw. Kodeksie Konsultacji, stworzonym przez przedstawicieli Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji[1] .

Czego możemy się spodziewać po rzetelnie prowadzonym procesie konsultacji publicznych?

- Otrzymamy dostęp do projektu aktu prawnego, uzasadnienia, oceny skutków regulacji, ale i do pisemnych stanowisk wyrażonych przez inne podmioty biorące udział w konsultacjach.

- Nasze stanowisko zostanie potraktowane poważne i wzięte pod uwagę, nawet

1 https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf

jeśli ostatecznie nie zostanie uwzględnione.

- Zostaniemy poinformowani o ostatecznym wyniku konsultacji. Jeśli nasze postulaty nie zostaną uwzględnione, otrzymamy uzasadnienie dlaczego.

- Konsultacje będą prowadzone przez wyznaczoną osobę, w oparciu o czytelne zasady, w sposób umożliwiający wszystkim zainteresowanym zabranie głosu w dyskusji.



4.3. Prawa obywatela w zakresie konsultacji społecznych

Prawo udziału w konsultacjach społecznych **przysługuje każdej osobie.** Nie trzeba należeć do jakiejkolwiek organizacji społecznej lub innego podmiotu. Jedynym wymogiem jest wniesienie uwag w określonym terminie.

Etap konsultacji społecznych jest domyślnym elementem tworzenia prawa w ramach rządowego procesu legislacyjnego. **Odstąpienie od konsultacji wymaga każdorazowo uzasadnienia.**

Prawo do udziału w konsultacjach może zostać ograniczone tylko w uzasadnionych przypadkach z zachowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Przykładowo, wprowadzenie karty konsultacyjnej wymagającej wykazania zamieszkania na danym terytorium oraz podania numeru PESEL stanowiło w ocenie sądu zbyt daleko idące ograniczenie prawa do udziału w konsultacjach społecznych.
- WSA w Szczecinie II SA/Sz 628/13

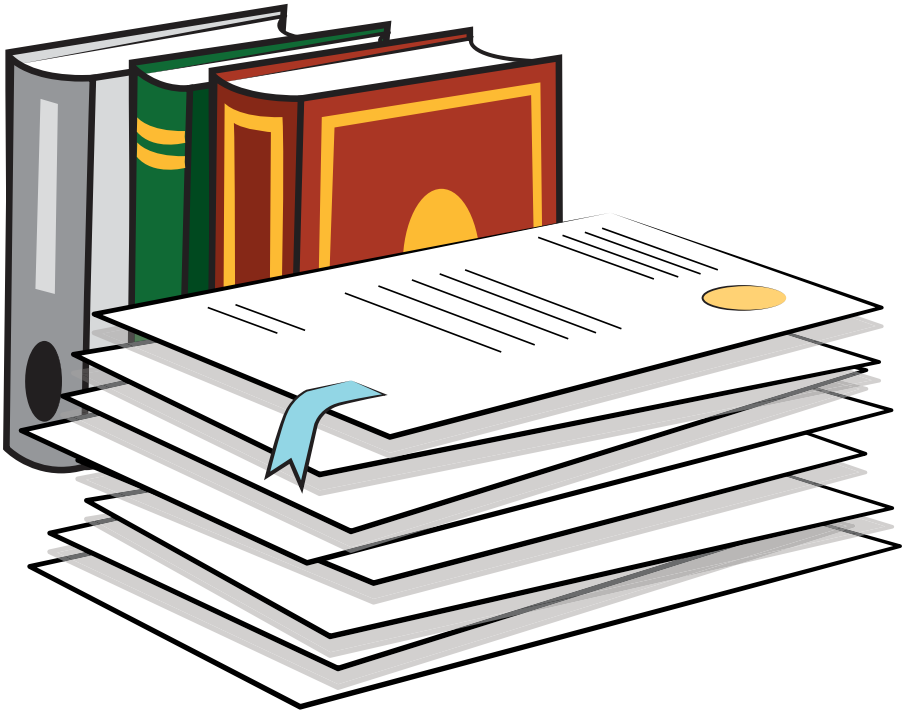
Zgodnie z obowiązującymi przepisami, wybrane akty prawa miejscowego muszą zostać przekazane stronie społecznie do konsultacji. Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do przesyłania stowarzyszeniom oraz radom pożytku publicznego projekty aktów, które dotyczą działalności statutowej tychże organizacji.



4.4. Określenie terminów na zgłoszenie uwag

Brak jest ogólnej zasady wskazującej precyzyjnie ile czasu powinno zostać przeznaczone przez organy na wnoszenie uwag. Kwestia ta jest uregulowana częściowo w szczegółowych aktach prawnych dotyczących określonego przedmiotu konsultacji. Przykładowo termin na wnoszenie uwag do dokumentów dotyczących środowiska naturalnego, których opracowanie wymaga udziału społeczeństwa, nie może być krótszy niż 21 dni. Termin na wnoszenie uwag do taryf świadczeń medycznych opracowanych przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji wynosi 14 dni.

W związku z tym, że proces konsultacji publicznych ma na celu umożliwienie osobom zainteresowanym merytoryczne ustosunkowanie się do przedstawionych propozycji, **termin na wniesienie uwag winien umożliwiać zapoznanie się z całością projektu oraz opracowanie uwag.**



5. Co jest przedmiotem konsultacji?

Przedmiotem zainteresowania określonych grup społecznych **może być prawo uchwalane na każdym szczeblu administracji,** niezależnie od tego czy ma zasięg lokalny czy ogólnopolski. Z tego powodu konsultacjom publicznym podlegają zasadniczo **wszystkie akty prawne:** ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego i inne akty prawne i dokumenty.



5.1. Ustawy

Ustawy są **powszechnie obowiązującymi aktem prawnymi,** uchwalanymi przez parlament. W hierarchii aktów prawnych znajdują się po Konstytucji RP i ratyfikowanych umowach międzynarodowych.

Ustawy **mają wpływ na wszystkich obywateli,** dotyczą spraw o charakterze podstawowym. Są to akty prawne nieograniczone, co oznacza, że umożliwiają uregulowanie wszystkich kwestie, bez ograniczenia przedmiotowego. Jednocześnie wszystkie akty prawne niższego rzędu muszą być zgodne z ustawą. Ustawy regulują zatem podstawowe zagadnienia, które są następnie konkretyzowane w aktach niższego rzędu, np. rozporządzeniach.

15 czerwca 2016 r. Minister Zdrowia skierował do konsultacji projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw. Celem regulacji było dostosowanie obowiązującego poprzednio systemu refundacji do aktualnych potrzeb. Początkowo termin na składanie opinii wyznaczono na 6 lipca 2016 r., a następnie, ze względu na duże zainteresowanie projektem i wnioski o wydłużenie terminu konsultacji, na 25 lipca 2016 r..

26 września 2016 r. Minister Zdrowia przekazał do negocjacji projekt ustawy tworzącej system podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej (PSZ). Dzięki udostępnieniu projektu pacjenci mają możliwość wypowiedzieć się na temat systemu PSZ który miałby stanowić główną formą zabezpieczenia dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu leczenia szpitalnego.



5.2. Rozporządzenia

Rozporządzenia to akty prawne **wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego** przez organy wymienione w Konstytucji, a zatem: Prezydenta, Radę Ministrów, Premiera, ministra kierującego działem administracji rządowej oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Upoważnienie ustawowe określa natomiast, jaki organ jest zobowiązany do wydania określonego rozporządzenia i zawiera wytyczne dotyczące jego treści.

Rozporządzenia stanowią realizację i doprecyzowanie treści zawartych w ustawach. Ze względu na to, że dotyczą konkretnych zagadnień, pacjenci nierzadko są w stanie odczuć ich skutki w sposób bezpośredni.

8 czerwca 2016 r. poddano konsultacjom publicznym projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia, które dotyczyło wprowadzenia regulacji umożliwiającej lekarzom ordynowanie leków dostępnych pacjentom, którzy ukończyli 75 lat, za darmo.

15 lipca 2016 r. do konsultacji został skierowany projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego. Projekt zmieniał niektóre wymagania dotyczące leczenia w sanatoriach, m.in. zmieniał wymagania dotyczące stopnia specjalizacji lekarza uzdrowiskowego.



5.3. Akty prawa miejscowego

Akty prawa miejscowego to akty prawne **wydane przez jednostki samorządu terytorialnego,** które są powszechnie obowiązujące na obszarze działania tego organu, mają zatem charakter lokalny. Prowadzenie konsultacji na poziomie gminy czy powiatu jest szczególnie istotne, ponieważ ogół mieszkańców jest zazwyczaj bardzo dobrze zorientowany w potrzebach lokalnej wspólnoty i jest stosunkowo wysoce prawdopodobne, że **decyzje podjęte w wyniku przeprowadzonych z mieszkańcami konsultacji będą korzystne dla wszystkich członków danej społeczności.**

Dobrym przykładem są konsultacje społeczne, które były prowadzone przez Urząd Miasta Krakowa w sprawie projektu uchwały dotyczącej ustalenia rozkładu godzin pracy krakowskich aptek ogólnodostępnych w 2017 roku. Prowadzenie konsultacji w tej sprawie umożliwia zaplanowanie takiego rozkładu, który jest najwygodniejszy dla mieszkańców.

W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy[2] . Nie ulega wątpliwości, że kwestie związane z ochroną zdrowia i funkcjonowaniem podmiotów leczniczych do ważnych należą.

W 2016 r. Samorząd Województwa Podkarpackiego prowadził konsultacje w sprawie połączenia Podkarpackiego Centrum Chorób Płuc i Klinicznego Szpitala Wojewódzkiego nr 1 w Rzeszowie. W ramach konsultacji odbyło się 25 spotkań, w tym kilka z udziałem przedstawicieli związków zawodowych, reprezentujących personel medyczny.



5.4. Inne akty prawne

Do aktów prawnych, które podlegają konsultacjom publicznym, należy zaliczyć także **zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.** Prezes Funduszu przed określeniem przedmiotu postępowania w sprawie zawarcia umowy i szczegółowych warunków umów, uwzgledniających zasady rozliczania świadczeń, zasięga opinii Naczelnej Rady Lekarskiej, Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych oraz reprezentatywnych organizacji świadczeniodawców[3] . Mimo, że wśród podmiotów, z którymi Prezes NFZ konsultuje projekty swoich zarządzeń nie ma organizacji pacjentów, w dalszym ciągu mogą one zgłaszać swoje stanowiska, przede wszystkim z uwagi na to, że kwestie regulowane zarządzeniami Prezesa NFZ często mają bezpośrednie przełożenie na pacjentów. Regulacje zawarte w zarządzeniach Prezesa NFZ przekładają się na sposób i warunki udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej oraz w istotny

2 art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

3 § 2 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej

sposób kształtują zasady funkcjonowania publicznego sektora ochrony zdrowia. **Niektóre zarządzenia Prezesa NFZ stanowią uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących,** które zawierają wymogi stawiane podmiotom leczniczym oraz uszczegóławiają sposób udzielania świadczeń gwarantowanych, w tym szczegółowe procedury medyczne rozliczane w ramach danego świadczenia gwarantowanego.

Przykładowo, w listopadzie 2016 r. skierowano do konsultacji projekt zarządzenia Prezesa NFZ dotyczącego warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju leczenie szpitalne, modyfikującego zasady finansowania świadczeń onkologicznych. Projekt miał na celu poprawę dostępności niektórych świadczeń przy jednoczesnej optymalizacji kosztów.

Co więcej, na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia jest upubliczniony adres e-mail, na który należy przekazywać opinie, co każe sądzić, że de facto przesłanie opinii jest możliwe przez wszystkich zainteresowanych.

Warto wspomnieć także o **konsultacjach publicznych prowadzonych przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji,** w toku których każdy zainteresowany może zgłosić uwagi do projektu taryfy świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

Taryfy opracowywane przez Agencję mają istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu publicznej opieki zdrowotnej ponieważ przekładają się na wysokość środków finansowych na leczenie, którymi dysponują placówki medyczne. Uwagi wnosi się drogą elektroniczną. Konsultacje trwają 14 dni, od momentu udostępnienia projektu taryfy w Biuletynie Informacji Publicznej, przy czym w razie potrzeby dopuszcza się przeprowadzenie dodatkowych konsultacji zewnętrznych.

Uwagi mogą być również wnoszone do analiz weryfikacyjnych leków oraz wyrobów medycznych dokonywanych przez Agencję. Należy je zgłaszać w terminie 7 dni na specjalnym formularzu dostępnym na stronie Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. Dodatkowe informacje dotyczące procesu zgłaszania uwag określone są w Zarządzeniu Prezesa AOTMiT nr 28/2015.



6. Jak wziąć udział w konsultacjach społecznych?



6.1. Kto może wziąć udział w konsultacjach?

Konsultacje publiczne są uzupełnieniem zasięgania opinii o projektach aktów prawnych. Konsultacje publiczne powinny być skierowane do jak najszerszego grona odbiorców. Ich celem jest zebranie uwag do projektu dokumentu rządowego od podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, w tym zwłaszcza od organizacji społecznych/pacjenckich, a także wszystkich obywateli, którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag. W związku z tym konsultacje publiczne **powinny być prowadzone w sposób otwarty i powszechny, tak aby każdy obywatel miał dostęp do konsultowanych dokumentów i możliwość wypowiedzenia się,** a także otrzymanie możliwie pełnie uargumentowanych odpowiedzi na zgłoszone uwagi. Projekty przedstawia się także organizacjom społecznym lub innym zainteresowanym podmiotom albo instytucjom, których opinia jest pożądana z uwagi na przedmiot projektu ustawy.
Co do zasady każdy zainteresowany ma prawo uczestnictwa w konsultacjach publicznych i wyrażania swojego stanowiska w sprawie.
Przykładowo uwagi mogą być zgłaszane przez:

- Osoby fizyczne;
- Stowarzyszenia (zarówno rejestrowe jak i zwykłe);
- Fundacje;
- Związki zawodowe;
- Samorządy zawodowe;
- Izby gospodarcze, organizacje reprezentujące pracodawców.

Warto wskazać, iż podczas opracowywania aktów prawnych uwagi do projektów są wnoszone również przez organy administracyjne oraz jednostki samorządu terytorialnego.



6.2. Etapy konsultacji społecznych

Konsultacje publiczne składają się z **pięciu etapów.** W ramach każdego z nich organizator konsultacji powinien podjąć szereg gruntownych działań. Etapy przedstawiają się następująco:

Etap 1	Etap 2	Etap 3	Etap 4	Etap 5
Przygotowanie	Informowanie	Zasięganie opinii	Informacja zwrotna	Ewaluacja

Podstawowym etapem konsultacji jest zasięganie opinii, które polega na uzyskiwaniu uwag od interesariuszy, dotyczących opiniowanej sprawy. Kluczowy jest także etap przygotowawczy, etap informowania o konsultacjach, a także etap informacji zwrotnej, czyli powiadamianie o wyniku konsultacji.

Etap przygotowań

Opiera się on na **przeprowadzeniu diagnozy sytuacji,** która jest najważniejsza dla przebiegu konsultacji publicznych. Przed rozpoczęciem procesu konsultacyjnego, ważne jest zaplanowanie jego ram oraz określenie poszczególnych działań, które będą się na niego składać. **Konieczne jest dokładne określenie celu konsultacji.** Po określeniu celu, kolejnym istotnym działaniem jest przeprowadzenie analizy interesariuszy oraz opracowanie odpowiednich kanałów dotarcia z informacjami o procesie. Należy również zastanowić się, czy mogą wystąpić jakieś problemy w trakcie konsultacji i przygotować odpowiednie środku zaradcze. W czasie tego etapu ustalamy także niezbędne zasoby do przeprowadzenia konsultacji, takie jak czas: środki finansowe, zasoby kadrowe.

Etap informowania

Ten etap polega na **zapraszaniu wszystkich potencjalnych interesariuszy.** Ważne, żeby o konsultacjach dowiedziało się jak najszersze grono osób, które mogą być zainteresowane przedmiotem konsultacji publicznych. W efekcie tego działania, organizator może uzyskać wiele opinii na dany temat. W celu informowania o procesie konsultacji można wykorzystać tradycyjne kanały, takiej jak: lista mailingowa, rozdzielnik. Można także wykorzystać dedykowane kanały informacji, takie jak: media społecznościowe, strony internetowe, listy i zaproszenia do instytucji czy organizacji zrzeszających członków poszczególnych grup interesariuszy. **W zaproszeniu należy przedstawić, co jest przedmiotem konsultacji, kogo one dotyczą, jakie są formy przesyłania uwag, gdzie można uzyskać dodatkowe informacje na temat konsultacji i ich przedmiotu, termin konsultacji oraz gdzie będzie można znaleźć podsumowanie konsultacji.**

Etap zasięgania opinii

Etap ten służy poznaniu **opinii w danej sprawie, wypracowaniu rozwiązań lub stanowisk.** Zasięganie opinii uwzględnia różne metody, np. prowadzenie spotkań konsultacyjnych, zbieranie uwag na piśmie, spotkania konsultacyjne skierowane do wybranych grup interesariuszy. W sytuacji, gdy przewidujemy uzyskać bardzo zróżnicowane opinie, należy zastanowić się nad wybraniem jednej metody, która umożliwi różnym stanowiskom wybrzmienie w trakcie osobistego spotkania reprezentujących je osób, np. w formie wysłuchania publicznego. Niezbędne minimum na tym etapie, to zapewnienie możliwości zgłaszania uwag drogą elektroniczną, np. poprzez e-mail lub formularz internetowy. Można także skorzystać z internetowej platformy do konsultacji, np. konsultacje.gov.pl. **Dokument, który będzie poddawany konsultacjom powinien być możliwie jasny, a także łatwo dostępny.** W przypadku, gdy dokument jest pisany skomplikowanym językiem, należy zastanowić się, czy nie warto sporządzić streszczenia, omówienia, itp. Dokument ponadto powinien być dostępny w formie papierowej, jak i elektronicznej. Istotne jest zapewnienie odpowiedniego czasu na zgłaszanie opinii zainteresowanym osobom, instytucjom, czy organizacjom.

Etap informacji zwrotnej

Ten etap konsultacji publicznych **służy do zdania relacji z ich przebiegu.** Wszystkie zainteresowane osoby powinny otrzymać podsumowanie efektów konsultacji wraz z informacją, co dalej będzie się działo z przedmiotem konsultacji. Podstawą jest jednak upublicznienie podsumowania konsultacji w łatwo dostępnym miejscu, np. na stronie internetowej organizatora konsultacji. Najważniejsze, by **do uczestników konsultacji dotarł komunikat, że podsumowanie jest już dostępne i gdzie można się z nim zapoznać.** Przebieg i efekty procesu konsultacji powinny zostać ujęte w raporcie podsumowującym, gdzie należy zamieścić m.in. odniesienie do poszczególnych uwag i podanie uzasadnienia dla ich odrzucenia. Należy pamiętać, że najważniejszym zadaniem tego etapu jest poinformowanie uczestników o rezultacie końcowym i wykorzystaniu efektów wspólnej pracy (przyjęcie/odrzucenie zgłoszonych uwag) oraz o kolejnych krokach w procesie podejmowania decyzji.

Etap ewaluacji

Na tym etapie o**ceniamy przeprowadzony proces konsultacji**, to czy udało się osiągnąć założony cel procesu, jakie metody działania sprawdziły się, a jakie nie oraz co o samym procesie sądzą jego uczestnicy. Do tego celu możemy także wykorzystać krótkie ankiety ewaluacyjne. Istotne jest, żeby konsultacje były poddane zarówno **ocenie wewnętrznej, jaki zewnętrznej,** a także żeby była możliwość uzyskania odpowiedzi na pytania: czy uczestnicy byli dobrze poinformowani? czy do wszystkich dotarła informacja zwrotna?



6.3. Na co należy zwrócić uwagę podczas przygotowywania uwag

Podczas przygotowywania uwag, **osoba zainteresowana powinna dokładnie zapoznać się** z projektem będącym przedmiotem konsultacji. Wraz z samym projektem aktu prawnego dostępne są zazwyczaj dodatkowe materiały, które umożliwiają lepsze zrozumienie samego projektu, intencji jego autora oraz innych dodatkowych kwestii, które należy mieć na względzie podczas tworzenia uwag.

Ocena skutków regulacji

Ocena skutków regulacji (OSR) przedstawia **szacunkową ocenę wpływu jaki będzie mieć dany projekt.** Ocena ta jest dokonywana na etapie opracowywania projektu aktu prawnego. Ocena skutków regulacji (OSR) jest obligatoryjnie przygotowywana do projektów ustaw, aktów normatywnych Rady Ministrów, rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministrów, zarządzeń Prezesa Rady Ministrów. Na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów OSR przygotowywana jest także do innych dokumentów.

Ocena skutków regulacji przedstawia następujące zagadnienia:

- jaki problem jest rozwiązany?
- rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt;
- jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności w krajach członkowskich;
- podmioty, na które oddziałuje projekt;
- informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji;
- wpływ na sektor finansów publicznych;
- wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe;
- zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych)

wynikających z projektu;
- wpływ na rynek pracy;
- wpływ na pozostałe obszary;
- planowane wykonanie przepisów aktu prawnego;
- w jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Odniesienie się do informacji wskazanych w Ocenie skutków regulacji pozwala na **lepsze uzasadnienie wnoszonych uwag.** Uważna lektura Oceny skutków regulacji pozwoli na analizę perspektywy autora regulacji na efekt, jaki zamierza osiągnąć. W zgłaszanych uwagach można wskazać, iż zakładany wpływ regulacji będzie inny niż zamierzony, a tym samym projekt winien ulec stosownym zmianom. OSR zawiera również źródła danych na jakich opierał się twórca projektu.

Jeżeli projekt przed opracowanie był przedmiotem konsultacji, OSR zawierać będzie informację o rezultatach tychże konsultacji.

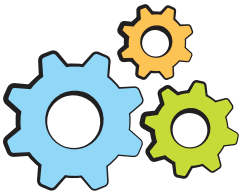
Ocena skutków regulacji przygotowywana jest na wzorcowym formularzu, dzięki czemu informacje podane są w przejrzysty i usystematyzowany sposób. Ponadto, wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych stanowią część raportu końcowego dołączanego do OSR po ich zakończeniu.

W formularzu OSR zawarte są również dane oraz kontakt do opiekuna merytorycznego projektu.

Uzasadnienie projektu

Wraz z projektem aktu prawnego sporządzane jest co do zasady jego uzasadnienie, które powinno zawierać w szczególności opisowe wyjaśnienie potrzeby wprowadzenia przedmiotowej regulacji. Uzasadnienie winno przedstawić **aktualny stan w dziedzinie,** która ma być unormowana oraz przewidywane skutki jakie spowoduje ma wdrożenie regulacji.

Analogicznie jak w przypadku Oceny skutków regulacji, zapoznanie się z uzasadnieniem projektu ułatwi znacząco jego analizę oraz tworzenie uwag. Dobrze opracowane uzasadnienie umożliwia lepsze zrozumienie projektu oraz zakresu zmian jakie wprowadza. W uzasadnieniu wskazywane są cele oraz wartości jakie przyświecały autorom projektu, w tym argumentacja za wprowadzeniem niekorzystnych dla pewnych grup społecznych zmian, dając stronie społecznej możliwość rozważenia zasadności uwag oraz ich celowości.



6.4. Sposób wnoszenia uwag

Istnieje wiele metod prowadzenia konsultacji publicznych. **Wybór zastosowanej metody zależy od autora projektu.** Przyjęty sposób prowadzenia konsultacji powinien mieć na celu przede wszystkim osiągnięcie celu konsultacji publicznych – to jest umożliwienie zainteresowanym obywatelom merytoryczne odniesienie się do projektu. Szczegółowe zasady wyboru metody prowadzenia konsultacji publicznych określają między innymi akty wykonawcze organów jednostek samorządu terytorialnego (np. Uchwała Rady m.st. Warszawy w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy) oraz Regulamin pracy Rady Ministrów.

Konsultacje mogą być prowadzone zarówno w formie pisemnej jak i ustnej.

Spotkanie konsultacyjne

Spotkania konsultacyjne mogą być zorganizowane w różny sposób. Wśród nich wyróżniamy: spotkania otwarte, spotkania dla uczestników konsultacji pisemnych oraz wysłuchania publiczne.

Spotkania otwarte

Kluczowym celem spotkań otwartych jest rzeczowe i wyczerpujące przedstawienie informacji związanych z analizowanym projektem. Należy również uzasadnić, dlaczego jest podejmowana inicjatywa legislacyjna i jaka jest istota konsultowanych propozycji. Na takim spotkaniu uczestnicy mogą zadawać pytania, wyrażać swoje opinie oraz komentarze, dzięki którym strona rządowa może zidentyfikować kluczowe kwestie dla strony społecznej. Wymiana informacji oraz uwag powinna być obustronna.

Spotkania dla uczestników konsultacji pisemnych

Spotkania te pozwalają na pogłębioną dyskusję nad analizowanym projektem.

Uczestnikami są osoby, które zgłaszały swoje uwagi na etapie konsultacji pisemnych. Głównym celem tego typu spotkań jest wymiana zdań dotycząca zgłoszonych uwag, możliwość zadania pytań autorom uwag, jak również wspólne wypracowanie optymalnych rozwiązań. Na tym etapie strona społeczna może przedstawić szersze uzasadnienie zgłoszonych uwag.

Wysłuchania publiczne

Wysłuchania publiczne są jednym ze sposobów wnoszenia uwag. Kluczową kwestią w wysłuchaniu jest właśnie to, że stroną mówiącą są osoby prywatne i przedstawiciele instytucji i organizacji, uczestniczący w spotkaniu. Każdy zainteresowany ma prawo udziału w wysłuchaniu publicznym. Informacje o organizowanych wysłuchaniach publiczny dostępne są w Biuletynie Informacji Publicznej na 7 dni przed planowanym wysłuchaniem publicznym.

Należy pamiętać, iż udział w wysłuchaniu wymaga uprzedniego zgłoszenia, zazwyczaj na określonym formularzu.

Wysłuchania publiczne cechują się określonymi, rygorystycznymi zasadami, w szczególności musimy pamiętać, iż czas na wypowiedź każdego z uczestników jest ograniczony. Należy zwięźle przedstawić swoje stanowisko oraz unikać powtarzania argumentów poprzedników.
Spotkanie kończy się dopiero wtedy, gdy wypowie się każdy uczestnik, chyba że wcześniej zrezygnuje z tej możliwości np. ze względu na fakt, że ktoś z przedmówców podniósł takie same argumenty.

Konsultacje pisemne

Konsultacje społeczne mogą być prowadzone również w formie pisemnej, w tym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.

Dwie najważniejsze platformy wykorzystywane do zgłaszania uwag to strona internetowa:

www.konsultacje.gov.pl

oraz strona Rządowego Procesu Legislacyjnego:

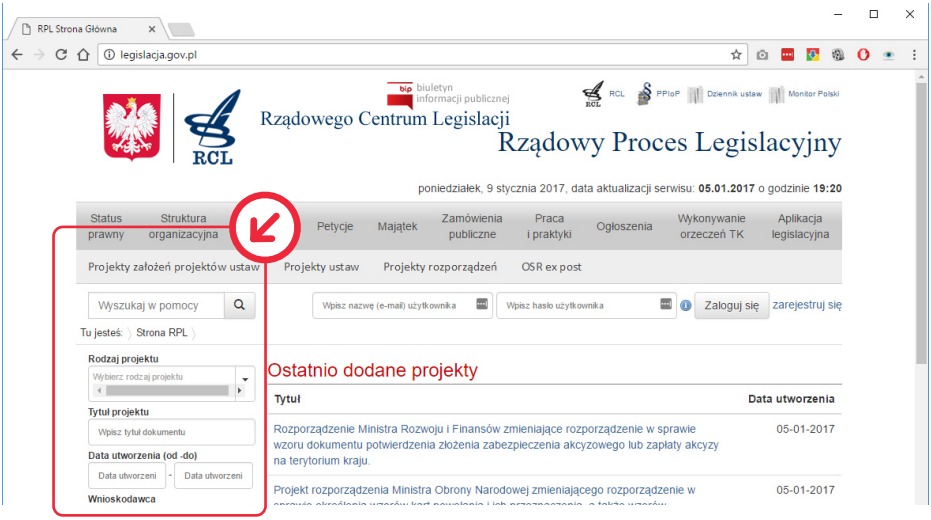
www.legislacja.rcl.gov.pl

Na stronie konstulatcje.gov.pl publikowane są się projekty aktów prawnych oraz dokumenty dodatkowe (w tym omawiane powyżej Ocena skutków regulacji oraz uzasadnienie). Poprzez platformę konsultacje.gov.pl osoby zainteresowane mogą zgłaszać swoje uwagi do projektów rządowych oraz dyskutować nad projektami na dedykowanych forach dyskusyjnych.
Aby móc zgłaszać uwagi należy zarejestrować konto poprzez portal EPUAP dla osób fizycznych lub formularz elektroniczny w przypadku podmiotów zbiorowych (stowarzyszenia rejestrowe i fundacje). Szczegółowe informacje o sposobie rejestracji oraz funkcjonowaniu portalu, w tym filmy instruktażowe, dostępne są pod adresem:

http://konsultacje.mg.gov.pl/node/3080

Na portalu konsultacje.gov.pl zamieszczane są niektóre wybrane projekty. Natomiast na stronie Rządowego Procesu Legislacji (RCL) publikowane są wszystkie projekty. RCL stanowi część Biuletynu Informacji Publicznej.

Podczas korzystania z zasobów RCL warto skorzystać z narzędzi wyszukiwania dostępnych w panelu po lewej stronie okna.

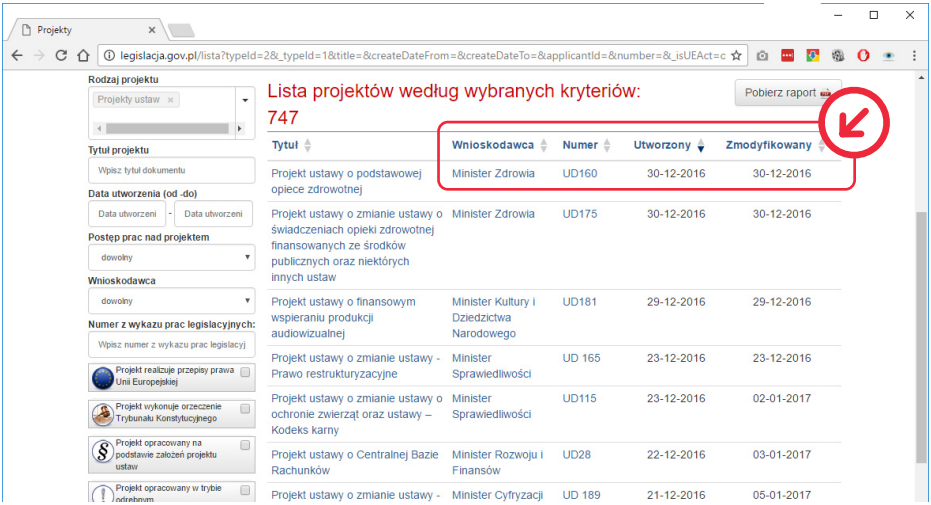


W polu **Rodzaj projektu** możemy wybrać kategorie projektów z listy, przykładowo wyłącznie projekty założeń do ustaw lub wybrać autora projektu (np. Ministra Zdrowia).

W polu **Tytuł dokumentu** możemy szybko odnaleźć interesujący nas projekt – wystarczy wpisać fragment nazwy dokumentu (np. „o świadczeniach opieki zdrowotnej" – co pozwoli na odszukanie projektów dotyczących ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej).

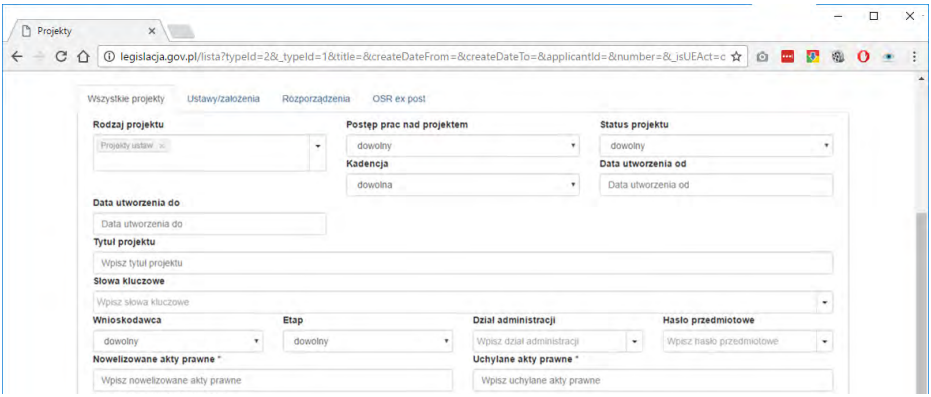
Podczas wyszukiwania projektów należy zwrócić szczególną uwagę na daty projektów, ponieważ niektóre ustawy lub rozporządzenia były nowelizowane kilkukrotnie lub istnieje kilka projektów ich nowelizacji.

W górnym panelu listy projektów możemy dokonać ich segregacji ze względu na datę utworzenia lub datę ostatniej modyfikacji. Poprzez datę utworzenia należy rozumieć pierwsze wprowadzenie projektu do wykazu prac Rządowego Procesu Legislacyjnego. Data ostatniej modyfikacji to natomiast data ostatniej zmiany (np. uzupełnienie zakładki projektu o zgłoszone uwagi lub adnotacja o kolejnym etapie prac nad projektem). Opcja sortowania po dacie utworzenia oraz modyfikacji jest dostępna wyłącznie, gdy skorzystaliśmy z panelu wyszukiwania.



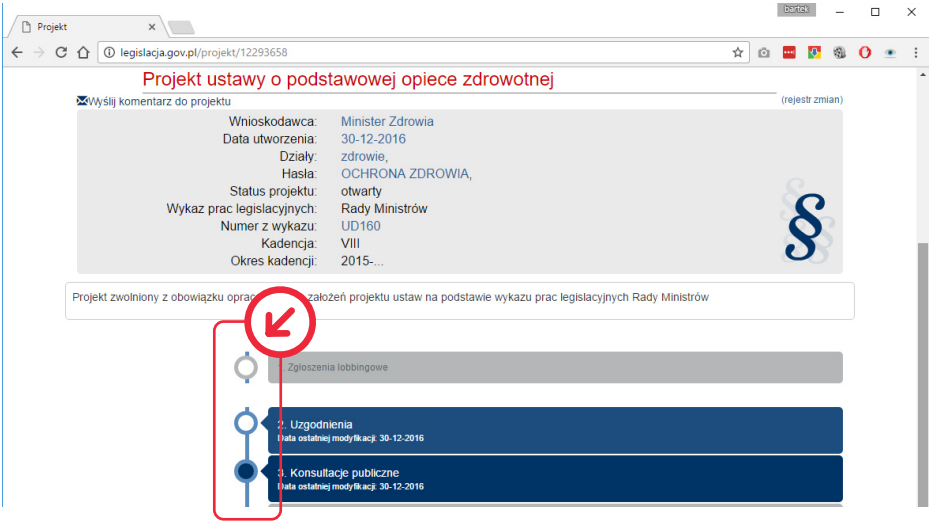
Na stronie głównej RCL, poniżej listy ostatnio dodanych projektów znajdują się przyciski pozwalające na szybkie filtrowanie projektów.

W zaawansowanych opcjach wyszukiwania można dodać szczegółowe kryteria wyszukiwania (np. poprzez hasło przedmiotowe lub poprzez nowelizowane akty prawne).

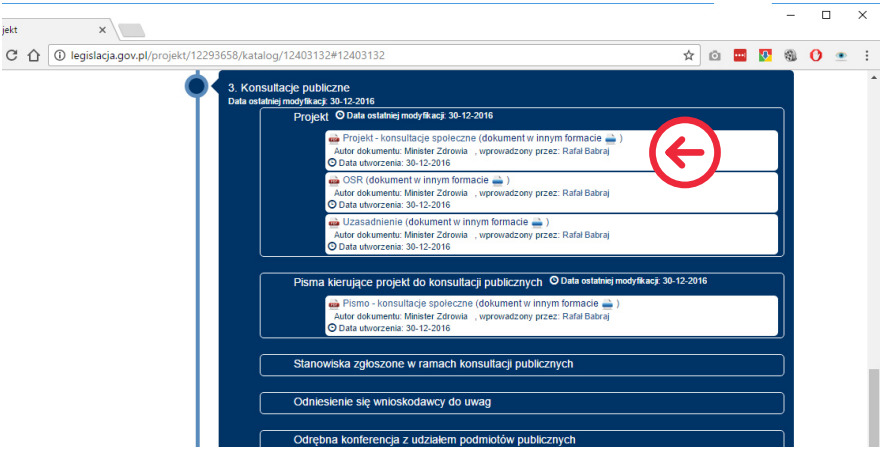


Warto pamiętać, że na stronie Rządowego Centrum Legislacji dostępne są również archiwalne strony dotyczące wcześniejszych projektów. Warto zapoznać się z informacjami tam zwartymi, w tym zapoznać się ze zgłaszanymi wcześniej uwagami do poprzednich wersji analizowanych przez nas aktów prawnych!

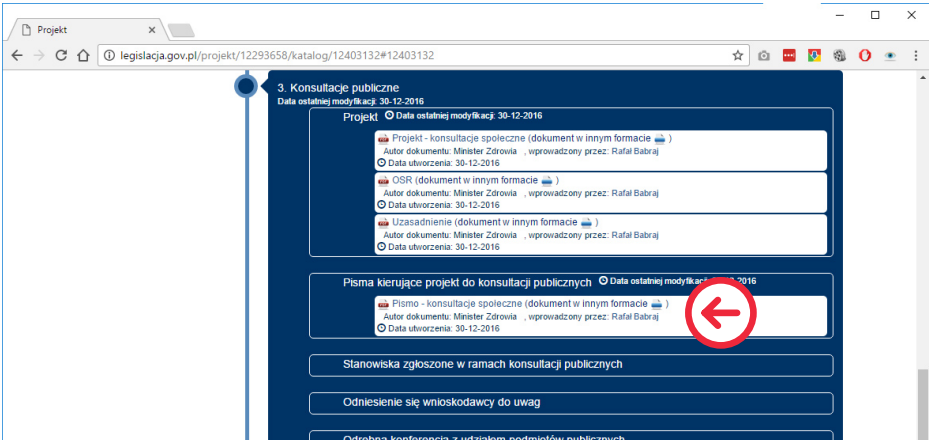
W zakładce poszczególnych projektów można znaleźć informację o szczegółowym przebiegu procesu legislacyjnego.



W zakładce: **Konsultacje publiczne** znajdują się pliki zawierające projekt omawianego aktu prawnego. Warto zwrócić uwagę, iż zazwyczaj dokumenty dostępne są w wersji pdf. oraz w wersji edytowalnej łatwiejszej do obróbki, dostępnej pod tą ikoną:

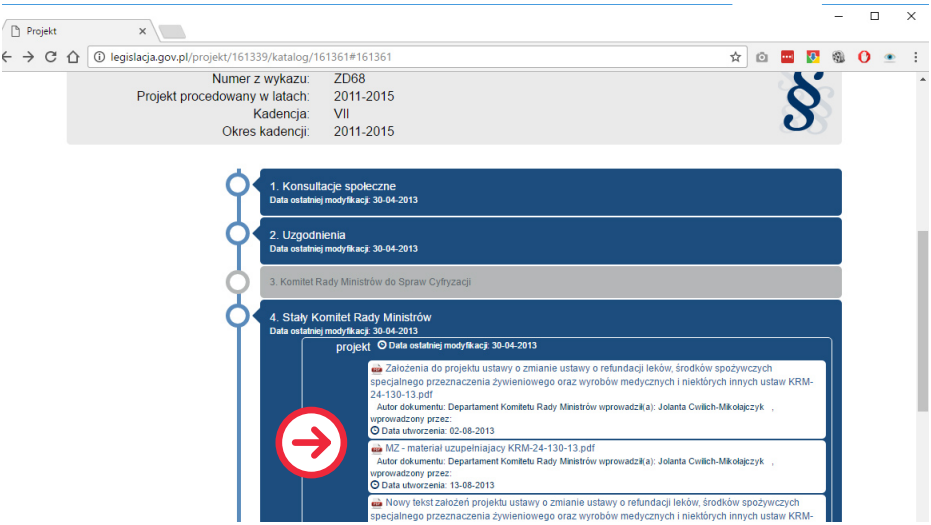


Termin na zgłaszanie uwag oraz sposób ich zgłaszania (adres email, na który należy przesyłać uwagi) jest wskazany w piśmie przewodnim kierującym projekt do konsultacji publicznych:



W tej samej zakładce umieszczane są również zgłoszone w ramach konsultacji publicznych uwagi i odniesienie się do nich przez autora projektu oraz informacje o konferencjach z udziałem podmiotów publicznych (np. wysłuchania publiczne).

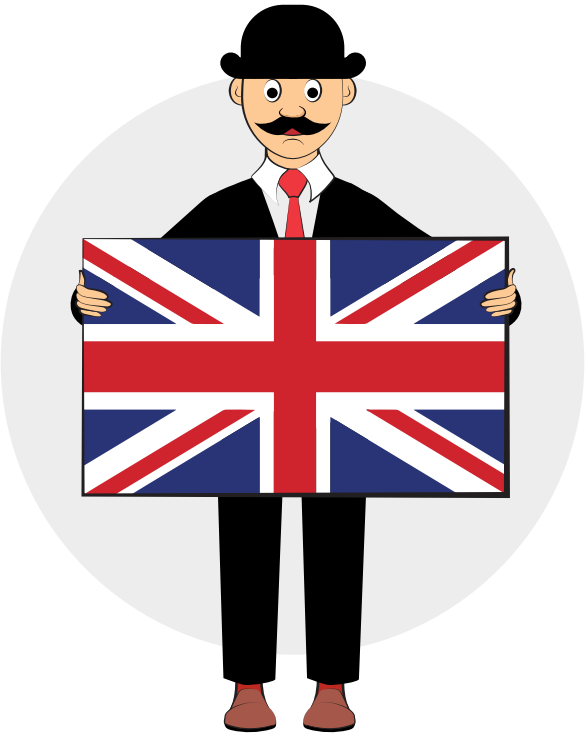
W kolejnych w zakładce projektu można odnaleźć informacje o dalszych etapach procesu legislacyjnego, w tym kolejne wersje projektu, które mogą zawierać zmiany uwzględniające uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych.



W przypadku projektów rozporządzeń, wersja zamieszona w zakładce **Skierowanie do podpisu Ministra** powinna odpowiadać ostatecznej treści rozporządzenia. W przypadku ustaw, projekt podlega pracom w ramach sejmowego procesu legislacyjnego, a jego dalsze losy można śledzić na: http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/proces.xsp

Pozostałe formy konsultacji pisemnych

Informację o prowadzonych konsultacjach społecznych oraz zbieraniu opinii za pomocą bardziej tradycyjnych metod (takich jak poczta tradycyjna lub elektroniczna) i zaproszenie do skorzystania z niej można zamieścić w ogłoszeniu o konsultacjach umieszczanym na stronie internetowej ministerstwa oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, jak i w korespondencji mailowej i prowadzonej za pomocą poczty tradycyjnej. Informację taką można przekazać dzięki posiadanej liście interesariuszy do podmiotów potencjalnie zainteresowanych danych tematem.



7. Jak robią to inni? – przykład Wielkiej Brytanii

Konsultacje publiczne w ochronie zdrowia w Wielkiej Brytanii w sposób szczegółowy zostały uregulowane w kodeksie praktyki w zakresie konsultacji pisanych z 2000 roku. We wspomnianym dokumencie zostały określone zasady, a właściwie sposób przeprowadzania konsultacji. Wskazano, iż minimalny okres, jaki obywatele, organizacje społeczne i inne zainteresowane podmioty powinny mieć na zajęcie stanowiska, **nie może być krótszy niż 12 tygodni.**

W celu zwiększenia poziomu zaangażowania obywateli w prowadzone konsultacje publiczne, administracja rządowa Wielkiej Brytanii – zgodnie z przyjętymi standardami - ma obowiązek przygotowania poddawanego konsultacjom dokumentu w taki sposób, aby był on zrozumiały dla wszystkich oraz nie budziło wątpliwości to, co jest poddawane zmianie [Jakubiak, 2015].



8. Najważniejsze pytania/skrócona informacja/schemat najważniejszych informacji

Słowniczek

- **Biuletyn Informacji Publicznej – BIP** system stron internetowych służący powszechnemu i bezpłatnemu dostępowi do informacji publicznej
- **Cel regulacji** - określenie stanu do którego dąży dany akt prawny, osiągnięcie celu powinno być jednoznaczne z rozwiązaniem istniejącego wcześniej problemu.
- **Konsultacje publiczne** – proces, w którym projekt dokumentu rządowego jest przedstawiany organizacjom społecznym, w tym organizacjom pracodawców i związkom zawodowym, w celu wyrażenia opinii i uwag o projekcie
- **Konsultacje społeczne** - konsultacje z partnerami społecznymi, których obowiązek przeprowadzenia wynika z obowiązujących aktów prawnych.
- **Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post)** - dokument sporządzany w ramach OW prezentujący w uporządkowany sposób wiedzę na temat dotychczasowego funkcjonowania aktu prawnego (m.in. wskazuje, czy zostały

osiągnięte określone w OSR cele aktu prawnego). W wypadku stwierdzenia nieprawidłowości wymagających interwencji władz publicznych dokument ten powinien stanowić podstawę TR.

- **Ocena skutków regulacji (OSR)** - dokument sporządzany w ramach OW będący rozwinięciem, uszczegółowieniem i aktualizacją TR. Towarzyszy projektowi aktu prawnego.

- **Ocena wpływu (OW)** - proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia.

- **Opiniowanie** – obejmuje przedstawienie opinii o projekcie dokumentu rządowego przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania dotyczy projekt. W ramach opiniowania organ wnioskujący może –a w przypadku ważnych projektów jest zobowiązany –zasięgnąć opinii Rady Legislacyjnej, komisji wspólnej rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego lub innych komisji wspólnych, a także organów i instytucji UE

- **Pre-konsultacje** - konsultacje przeprowadzane przed wpisem do właściwego wykazu prac Rady Ministrów (legislacyjnych lub programowych).

- **Raport z konsultacji** dokument wskazany w §51 uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów, który sporządza się po przeprowadzeniu opiniowania, zasięgania opinii i konsultacji publicznych.

- **Rządowe Centrum Legislacji (RCL)** - misją Rządowego Centrum Legislacji jest dbanie o spójność systemu polskiego prawa i prawidłowy przebieg procesu legislacyjnego. Do zasadniczych zadań Rządowego Centrum Legislacji należy koordynowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i podległych mu organów administracji rządowej, opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych.

- **Rządowy Proces Legislacyjny – RPL** system elektroniczny, który przedstawia prace Rządu w zakresie tworzonego prawa. System został uruchomiony z dniem 1 lutego 2011 r. i od tego momentu gromadzi w jednym miejscu

wszystkie, dotychczas rozproszone, informacje dotyczące rządowego procesu legislacyjnego

- **Uzgodnienia** - uzgodnienie treści projektu z członkami Rady Ministrów oraz Szefem KPRM, a także organami lub podmiotami których zakresu działania dotyczy projekt. W przypadku projektu założeń oraz projektu aktu normatywnego (ustawa, rozporządzenia) proces ten obejmuje także uzgodnienia pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji

Jako społeczeństwo mamy możliwość manifestowania naszych zróżnicowanych poglądów i opinii na przeróżne sposoby – mamy prawo do publicznych wypowiedzi, składania petycji czy uczestnictwa w zgromadzeniach publicznych. Warto jednak mieć na uwadze, że istnieje jeszcze jeden sposób, za pomocą którego możemy wpływać na poszczególne decyzje legislacyjne na wczesnym etapie stanowienia prawa – tym sposobem jest branie czynnego udziału w konsultacjach publicznych. Czynny udział ma bardzo istotne znaczenie w przypadku wprowadzania lub nowelizowania przepisów dotyczących zdrowia.

Jako pacjenci mamy bezpośredni kontakt z systemem ochrony zdrowia i potrafimy zidentyfikować poszczególne problemy, wynikające z proponowanych zmian prawnych, które mogą być trudno dostrzegalne na etapie ich projektowania. Z tej perspektywy szczególnie cenne są opinie prezentowane przez różnego rodzaju organizacje pacjentów, które dysponują kompleksowymi informacjami na temat całokształtu braków i niedoskonałości systemu opieki zdrowotnej.

Biorąc czynny udział w rozmowach, mamy możliwość wpłynąć na organy państwowe w taki sposób aby końcowy kształt poszczególnych regulacji prawnych był najlepszy, a ryzyko niezadowolenia społecznego spowodowanego wprowadzeniem nieudanych zmian było zminimalizowane.

Konsultacje publiczne stanowią formę dialogu pomiędzy organami władzy publicznej a społeczeństwem, dzięki którym my – pacjenci, mamy możliwość zabrania głosu w sprawach, które bezpośrednio dotyczą naszych interesów.

Uczestnictwo w konsultacjach społecznych **to nasze prawo,** a ich prowadzenie jest **obowiązkiem** władz publicznych, które powinny dążyć do zapewnienia niezbędnych warunków organizacyjnych i prawnych służących aktywnemu w nich udziałowi.

Konsultacje publiczne, będące formą dialogu społecznego, są możliwością dla obywateli oraz organizacji pozarządowych na to, aby ich głos został usłyszany. Poza tym, wiedza i doświadczenie osób zaangażowanych w działalność NGOs stanowi cenny udział w tworzenie prekursorskich przepisów.

Konsultacje publiczne spełnią tylko wtedy swoje założenia jeśli będą odbywały się na wczesnym etapie procesu legislacyjnego, tj. już na etapie tworzenia projektu danego aktu prawnego lub założeń do projektu.

Należy także pamiętać, że wczesne poddanie projektu aktu prawnego konsultacjom umożliwia szybsze zapoznanie się osób zainteresowanych z potencjalnymi zmianami prawnymi.

Istotne jest także to, aby przekazujący projekt aktu prawnego do konsultacji wyznaczyli odpowiednio długi termin do zgłaszania opinii, który umożliwi zabranie głosu wszystkim zainteresowanym stronom. Przyjmuje się, że nie powinien to być czas krótszy niż 21 dni. Ustawodawcy przysługuje jednakże prawo do ogłoszenia krótszego terminu konsultacji publicznych.

Prowadzenie konsultacji publicznych może spełniać tylko wtedy swoje założenia jeżeli wszystkie osoby, instytucje i organizacje, które mają wziąć w nich udział, zostaną zapoznane z „tłem" prawnym i społecznym, towarzyszącym powstaniu nowego lub nowelizacji starego prawa.

Do poddawanego konsultacjom projektu aktu prawnego zwykle załączane są uzasadnienie i ocena skutków regulacji (OSR).

Konstytucja RP nie wprowadza wprost pojęcia konsultacji publicznych. Określa jednak szereg zasad, z których można wyprowadzić obowiązek władz do wdrażania mechanizmów współpracy z obywatelami w zakresie podejmowania decyzji legislacyjnych.

Prawo udziału w konsultacjach społecznych przypada w udziale każdej osobie. Nie trzeba należeć do jakiejkolwiek organizacji społecznej lub innego podmiotu. Jedynym wymogiem jest wniesienie uwag w określonym terminie. Prawo do udziału w konsultacjach może zostać ograniczone tylko w uzasadnionych przypadkach z zachowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Rozporządzenia to akty prawne wydawane na podstawie szczegółowego

upoważnienia ustawowego przez organy wymienione w Konstytucji, a zatem: Prezydenta, Radę Ministrów, Premiera, ministra kierującego działem administracji rządowej oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Do aktów prawnych, które podlegają konsultacjom publicznym, należy zaliczyć także **zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.**

Konsultacje publiczne składają się z pięciu etapów. W ramach każdego z nich organizator konsultacji powinien podjąć szereg gruntownych działań.

Etapem , bez którego konsultacje nie istnieją, to zasięganie opinii, które polega na uzyskiwaniu uwag od zainteresowanych, dotyczących przedmiotu konsultacji. Za strategiczny element przeprowadzenia konsultacji publicznych uważa się także etap przygotowawczy, informowanie o konsultacjach oraz informowanie o wyniku konsultacji.

Podczas przygotowywania uwag, osoba zainteresowana musi zapoznać się z projektem będącym przedmiotem konsultacji. Wraz z samym projektem aktu prawnego dostępne są zazwyczaj pomocnicze materiały, które ułatwiają lepsze zrozumienie samego projektu, intencji jego autora oraz innych dodatkowych kwestii, które należy mieć na uwadze podczas tworzenia uwag.

Termin zgłaszania uwag oraz sposób ich zgłaszania zawsze jest wskazany w piśmie przewodnim kierującym projekt do konsultacji publicznych.
Należy pamiętać, że na stronie Rządowego Centrum Legislacji osiągalne są archiwalne strony dotyczące poprzednich projektów. Warto zapoznać się z informacjami tam zawartymi, a w szczególności ze zgłaszanymi wcześniej uwagami do poprzednich wersji analizowanych przez nas aktów prawnych!

W zakładce poszczególnych projektów można znaleźć informację o szczegółowym przebiegu procesu legislacyjnego.

Źródła

Banaszak, Bogusława i Bernaczyk Michał. 2012. Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu", w: Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok VIII, nr 4(43).

Bożyk, Stanisław (red.). 2013. Aktualne problemy reform konstytucyjnych. Białystok: Temida 2.

Grzeszczak, Jacek i inni. 2015. Konsultacje z zasadami. Konsultacje publiczne w ministerstwach. Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym. Warszawa: Stocznia.

Jakubiak, Luiza. 2015. Konsultacje społeczne w ochronie zdrowia: tak robią to inni, w: Rynek Zdrowia, dostępne na: http://www.rynekzdrowia.pl/Polityka-zdrowotna/Konsultacje-spoleczne-w-ochronie-zdrowia-tak-robia-to-inni,150057,14,2.html (12.12.2016).

Makowski, Grzegorz. 2014. Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka, w: INFOS, nr 20(180), dostępne na: http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/98B03D1F11A919DEC1257D-8600356C01/$file/Infos_180.pdf (12.12.2016).

Maszkowska, Agnieszka i Małgorzata Wenclik. 2014. Przepis na udane konsultacje społeczne. Białystok: Laboratorium Badań i Działań Społecznych.

Obywatelskie Forum Legislacji. 2016. Obserwacja praktyki procesu legislacyjnego w okresie od 16 maja 2016 do 10 września 2016, dostępne na: http://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/03/Komunikat-z-VIII-obserwacji.pdf (10.12.2016).

Red. 2012. Konsultacje społeczne w ramach rządowej procedury prawodawczej, w: Rzeczpospolita, dostępne na: http://www.rp.pl/artykul/808497-Konsultacje-spoleczne-w-ramach-rzadowej-procedury-prawodawczej.html (12.12.2016).

Sobczak, Krzysztof. 2015. Rząd wybiórczo stosuje swoje zasady legislacji, dostępne na: http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/rzad-wybiorczo-stosuje-swoje-zasady-legislacji (12.12.2016).

Zalasiński, Tomasz. 2014. Standardy konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw w świetle Regulaminu pracy Rady Ministrów. Warszawa: Fundacja Stefana Batorego, dostępne na: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Standardy%20konsultacji_TZalasinski_.pdf (12.12.2016).

Skrzydło, Wiesław. 2013. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz

www.razemdlazdrowia.pl

BIURO PROJEKTU:

Fundacja MY Pacjenci
ul. Łabędzia 6
04-806 Warszawa

kontakt@razemdlazdrowia.pl
www.razemdlazdrowia.pl

INFOLINIA:
+48 690 677 446

RAZEM
DLA ZDROWIA