



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

Obywatelska kontrola otwartości rządu

# Obywatelska kontrola otwartości rządu



# Obywatelska kontrola otwartości rządu

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Warszawa 2015



# Obywatelska kontrola otwartości rządu

Raport z monitoringu

Grażyna Czubek  
Paweł Kociszewski  
Grzegorz Makowski  
Karol Mojkowski  
Ewa Stokłuska



FUNDACJA  
IM. STEFANA BATOROGO

**Fundacja im. Stefana Batorego**

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

**Opracowanie redakcyjne i korekta:** Marcin Grabski ([www.mesem.pl](http://www.mesem.pl))

**Projekt graficzny i skład:** DUSZEK STUDIO Agata Duszek

Publikacja udostępniana jest na zasadach licencji Creative Commons (CC).  
Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL].



**ISBN** 978-83-62338-65-8

**Publikacja wydana w wersji elektronicznej.**

# Spis treści

---

Grzegorz Makowski	
<b>1. Najważniejsze ustalenia i rekomendacje</b>	<b>7</b>
Grzegorz Makowski	
<b>2. Wstęp</b>	<b>14</b>
Grzegorz Makowski	
<b>3. Metodologia</b>	<b>17</b>
<b>4. Obywatelska kontrola otwartości rządu – szczegółowe wyniki</b>	<b>23</b>
Karol Mojkowski	
<b>4.1. Dostęp do informacji publicznej i otwartość danych</b>	<b>23</b>
4.1.1. Ogólna charakterystyka wyników monitoringu	25
4.1.2. Omówienie wybranych problemów węzłowych, przeszkód oraz dobrych i złych praktyk	30
4.1.3. Wnioski i rekomendacje	34
Ewa Stokłuska	
<b>4.2. Otwartość procesów decyzyjnych</b>	<b>35</b>
4.2.1. Ogólna charakterystyka wyników monitoringu	37
4.2.2. Omówienie wybranych problemów węzłowych, przeszkód oraz dobrych i złych praktyk	41
4.2.3. Wnioski i rekomendacje	51
Grażyna Czubek, Paweł Kociszewski	
<b>4.3. Przeciwdziałanie korupcji</b>	<b>56</b>
4.3.1. Ogólna charakterystyka wyników monitoringu	57
4.3.2. Omówienie wybranych problemów węzłowych, przeszkód oraz dobrych i złych praktyk	60
4.3.3. Wnioski i rekomendacje	70

<b>Noty biograficzne i podziękowania</b>	<b>72</b>
<b>Załączniki</b>	<b>74</b>
Załącznik nr 1: Członkowie Koalicji na rzecz Otwartego Rządu	74
Załącznik nr 2: Wnioski o dostęp do informacji publicznej	75
Załącznik nr 2a: Ankieta z pytaniami wysłanymi do ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w trybie wniosku o dostęp do informacji publicznej	77
Załącznik nr 3: Wniosek o dostęp do informacji publicznej	82
Załącznik nr 3a: Ankieta z pytaniami wysłanymi do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w trybie wniosku o dostęp do informacji publicznej	83
Załącznik nr 3b: Wniosek o dostęp do informacji publicznej	84
Załącznik nr 3c: Ankieta z pytaniami wysłanymi do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w trybie wniosku o dostęp do informacji publicznej	85



# 1. Najważniejsze ustalenia i rekomendacje

---

Projekt „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu” został zrealizowany przez Fundację im. Stefana Batorego, Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, idea tego przedsięwzięcia narodziła się jednak w szerszym gronie piętnastu organizacji skupionych w Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, które podjęły również wstępne prace związane z tą inicjatywą.

Przywołany projekt jest kontynuacją działań Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, które mają na celu zarówno przystąpienie Polski do międzynarodowej inicjatywy Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów (Open Government Partnership), propagującej zasady i rozwiązania sprzyjające większej otwartości i jakości w życiu publicznym, jak i realizację przez polski rząd własnej strategii *Sprawne Państwo 2020*, przyjętej w lutym 2013 roku. Projekt polegał na opracowaniu 141 wskaźników, umożliwiających ustalenie – na podstawie analizy stron internetowych i Biuletynów Informacji Publicznej ministerstw oraz wniosków o udostępnienie informacji publicznej – w jakim stopniu główne instytucje rządowe realizują zasady dotyczące:

- dostępu do informacji publicznej,
- otwartości procesów decyzyjnych na udział obywateli,
- przeciwdziałania ryzyku korupcji,

jednocześnie zaś korespondujące ze standardami upowszechnianymi przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów i postulowanymi przez polskie organizacje pozarządowe.

Analizie poddano siedemnaście resortów i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, biorąc pod uwagę sytuację na koniec 2014 roku. Na podstawie danych

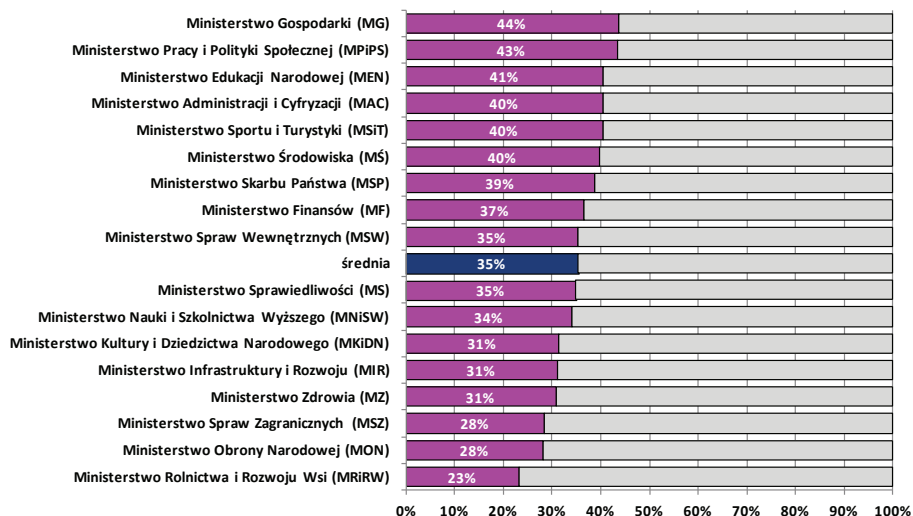
zgrupowanych w ramach monitoringu przygotowano także prosty ranking sumujący wybrane wskaźniki i opisujący na skali od 0 do 100%, w jakim zakresie poszczególne ministerstwa spełniają podstawowe – formalne – wymagania związane z trzema wymienionymi wyżej aspektami funkcjonowania administracji publicznej.

Celem podjętych działań jest sformułowanie oceny, wskazującej, w jakiej mierze kluczowe instytucje rządowe są rzeczywiście otwarte, przygotowane do współpracy z obywatelami i zdolne do zapobiegania korupcji, konfliktowi interesów i nieuczciwemu lobbingsowi. Chodzi o zmotywowanie decydentów i urzędników do podnoszenia jakości działania administracji publicznej i takiego kształtowania polityki, żeby nie blokowała ona działań naprawczych, lecz raczej sprzyjała takiej poprawie. Przedstawienie w formie rankingu zgromadzonych informacji ma z kolei skłonić ministerstwa do konkurowania o lepsze standardy, ale także do współpracy (przyjrzenia się sobie nawzajem oraz wymiany informacji, doświadczeń i dobrych praktyk) i wspólnego wypracowywania dobrych standardów dla całego rządu. Właśnie na tym rankingu koncentruje się w największym stopniu niniejsze streszczenie.

Podstawowe ustalenie przeprowadzonego monitoringu jest takie, że – zgodnie z opracowanymi wskaźnikami – poszczególne ministerstwa wypełniają przeciętnie 35% wszystkich postawionych im wymagań<sup>1</sup>. Resorty najgorzej radzą sobie z otwartością na udział obywateli w procesach decyzyjnych, głównie z prowadzeniem konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu ustawodawczego (w części objętej monitoringiem), najlepiej zaś (co może być pewnym zaskoczeniem, biorąc pod uwagę, że potoczna opinia o skali korupcji w administracji publicznej jest bardzo negatywna) – ze wdrażaniem standardów przeciwdziałania korupcji. Ocena dotycząca organizacji dostępu do informacji publicznej zawiera się między tymi dwoma obszarami. Posługując się terminami „najlepiej” czy „najgorzej”, trzeba mieć jednak na względzie średnią, która jest niska – we wspomnianych obszarach wynosi ona odpowiednio 29%, 44% i 33%. Są to raczej dolne granice skali, co można interpretować tylko w jeden sposób: ogólnie rzecz biorąc, pewne standardy są przestrzegane, ale fragmentarycznie i niespójnie.

---

1 Kancelarię Prezesa Rady Ministrów traktujemy odrębnie, głównie ze względu na pełnione przez nią inne funkcje, przede wszystkim jednak – na brak własnych inicjatyw ustawodawczych, na których analizie opiera się ocena stopnia, w jakim instytucje publiczne są otwarte na udział obywateli w procesie decyzyjnym, w tym wypadku rozumianym wyłącznie jako proces projektowania ustaw rządowych.



**Wykres 1. Ranking otwartości rządu – łączna ocena ministerstw ze względu na łatwość dostępu do informacji publicznej, otwartość procesów decyzyjnych i zdolność do przeciwdziałania korupcji (uśrednione wyniki dla wszystkich trzech obszarów)**

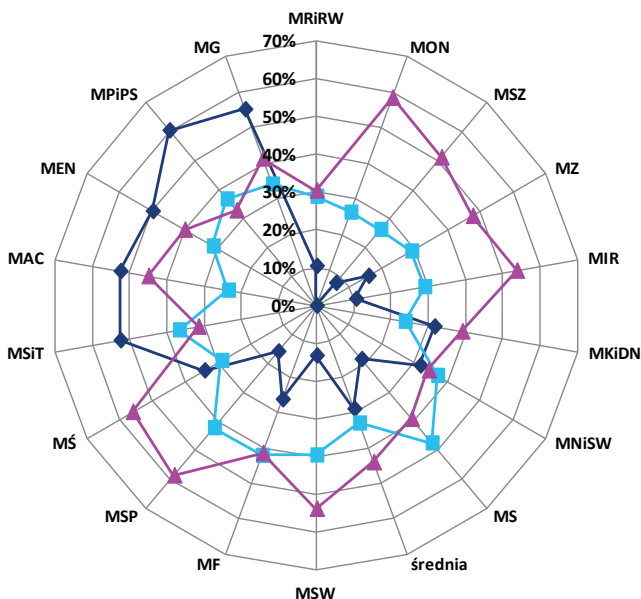
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w ramach projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu”.

Na przykład na niskiej ocenie w aspekcie otwartości procesów decyzyjnych, wynoszącej 29%, najbardziej zaciążyły dwa elementy – brak szkoleń dotyczących konsultacji i komunikowania się z obywatelami oraz dość ubogie wytyczne prowadzenia konsultacji publicznych. Wytyczne takie przyjęło osiem spośród siedemnastu ministerstw i tylko część z nich zawarła w nich zapisy dotyczące udzielania odpowiedzi na zgłaszane uwagi czy okoliczności uprawniających do niestosowania się do wytycznych (tylko w pojedynczych wypadkach w wytycznych sformułowano na przykład wymagania w zakresie upubliczniania rezultatów konsultacji). Na uznanie zasługuje jednak z pewnością to, że większość ministerstw już w 2014 roku miała własny wewnętrzny dokument doprecyzowujący ogólne rządowe wytyczne dotyczące organizowania konsultacji publicznych.

W zakresie przeciwdziałania korupcji ocena w rankingu wyniosła 44%. Na ten nie najlepszy wynik złożył się między innymi brak w większości instytucji rządowych jakichkolwiek wewnętrznych polityk, strategii czy planów zapobiegania korupcji. Co prawda część ministerstw przyjęła mniej lub bardziej fragmentaryczne rozwiązania, ale całościowe polityki mają zaledwie trzy resorty: gospodarki, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych oraz częściowo sprawiedliwości. Wynik w tym aspekcie obniżają ponadto dwa elementy – brak rozwiązań chroniących przed negatywnymi skutkami konfliktu

interesów i słabo zorganizowane instrumenty kontrolowania działalności lobbingsowej (na przykład niedopełnienie obowiązku bieżącego informowania o działaniach lobbingsowych czy niedostateczne informowanie potencjalnych interesariuszy o przysługujących im prawach i obowiązkach). Za zadziwiające należy jednak uznać, że choć w połowie 2014 roku wszedł w życie rządowy program antykorupcyjny, to tylko jedna instytucja – Ministerstwo Obrony Narodowej – na swojej stronie domowej poinformowała, kim jest resortowy koordynator tego programu. Z satysfakcją można za to odnotować, że mimo braku odpowiedniego ustawodawstwa chroniącego sygnalistów i wykreślenia tego priorytetu z rządowego programu antykorupcyjnego, dziewięć resortów zdecydowało się opracować „wewnętrzne procedury reagowania na zdarzenia lub zagrożenia korupcyjne” – czasem lepsze, czasem gorsze.

Z kolei w aspekcie zapewnienia dostępu do informacji publicznej, który w rankingu uzyskał ocenę 33%, wyniki zaniża między innymi brak informacji o tym, jak korzystać z prawa do informacji. Choć niemal wszystkie instytucje rządowe mają na swoich stronach internetowych i w Biuletynach Informacji Publicznej specjalne zakładki informujące o sposobie udostępniania informacji publicznej, to w większości z nich nie ma wskazówek, w jaki sposób można się odwołać, gdy taka informacja nie zostanie udzielona, i jakie środki prawne można wówczas zastosować. Poważnym brakiem jest również niepublikowanie wniosków wpływających do ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wraz z odpowiedziami na te wnioski. Stosowne dokumenty udostępnia wyłącznie resort gospodarki – warto więc, żeby stał się on wzorem dla innych instytucji. Żadne ministerstwo nie zamieszcza bieżących informacji o sposobie procedowania wniosków, nie są także publikowane kalendarze ministrów, choć jest to już standard międzynarodowy.



◆ otwartość procesów decyzyjnych    ■ dostęp do informacji publicznej    ▲ przeciwdziałanie korupcji

**Wykres 2. Ranking otwartości rządu – jak resorty radzą sobie w poszczególnych obszarach (ze względu na łatwość dostępu do informacji publicznej, otwartość procesów decyzyjnych i zdolność do przeciwdziałania korupcji)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w ramach projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu”.

Gdyby spojrzeć na wyniki rankingu z podziałem na oceniane instytucje, wówczas się okaże, że w pierwszej trójce najlepszych resortów znalazły się Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej, które osiągnęły mniej więcej zbliżone wyniki we wszystkich trzech aspektach, z wyjątkiem resortu pracy, na którego dobrej ocenie zaważył wyjątkowo wysoki wynik w obszarze „otwartość procesów decyzyjnych” – 61%. Dwaj pozostali liderzy lepiej radzili sobie z przeciwdziałaniem korupcji. Z kolei najslabsze oceny uzyskały Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Obrony Narodowej – w wypadku tych resortów ogólną ocenę zaniżają w dużym stopniu wyniki w obszarze otwartości na udział obywateli w procesach decyzyjnych i niskie standardy dostępu do informacji publicznej (resortowi obrony nie pomógł w tym wymiarze nawet dobry wynik w zakresie przeciwdziałania korupcji). Na tym tle Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, która mogła być w pełni oceniona tylko w dwóch badanych zakresach, wypada, ogólnie rzecz biorąc, przeciętnie – z 45% w obszarze przeciwdziałania korupcji i 45% w dostępie do informacji publicznej, ale już na tle pozostałych instytucji wynik jest nieco lepszy.

Warto spojrzeć na całościowy wynik monitoringu z bardziej pozytywnej perspektywy. Zróźnicowanie w ocenach niewielkiego przecięż zbioru podmiotów – liczącego zaledwie osiemnaście instytucji – jest całkiem spore, co oznacza, że polska administracja rządowa może się od siebie wiele nauczyć. Powinna temu sprzyjać mądra realizacja takich programów, jak strategia *Sprawne Państwo 2020* czy *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*.

Na koniec wspomnijmy, jakie – zdaniem ekspertów, którzy przygotowali omawiany ranking i niniejszy raport – środki należałoby przedsięwziąć, żeby poprawić wyniki i ocenę w kolejnym rankingu:

**W obszarze dostępu do informacji publicznej i otwartości danych konieczne jest przede wszystkim:**

- przeorganizowanie i ujednoczenie Biuletynów Informacji Publicznej ministerstw i ich stron internetowych, wdrożenie wspólnej platformy Biuletynów Informacji Publicznej, wprowadzenie zbliżonej we wszystkich resortach architektury informacji, prowadzenie jednej strony spełniającej standardy Biuletynu Informacji Publicznej, która umożliwiałaby łatwe wyszukiwanie i pobieranie informacji,
- proaktywne udostępnianie większej ilości informacji przez Biuletyny Informacji Publicznej i strony internetowe, w tym szczególnie raportów i ekspertyz oraz kalendarzy ministrów, a także rejestrów wniosków o dostęp do informacji publicznej wraz z dokumentacją ich rozpatrzenia,
- udostępnianie wszystkich informacji i danych w sposób, który pozwoli na ich maszynowe przetwarzanie.

**W obszarze otwartości procesów decyzyjnych konieczne jest zwłaszcza:**

- ujednoczenie w ramach rządu i konsekwentne stosowanie polityki w zakresie publikowania informacji o konsultacjach (zdecydowanie powinno się korzystać w tym celu z istniejących rozwiązań, na przykład portalu konsultacje.gov.pl),
- wypracowanie na poziomie rządowym wspólnego standardu publikowania informacji zwrotnej o konsultacjach, dotyczącego przede wszystkim zawartości raportu z konsultacji, i jednoznaczne ustalenie terminu publikowania raportów,
- wypracowanie i wdrożenie jednolitych procedur komunikacji elektronicznej, szczególnie wprowadzenie praktyki tworzenia baz adresowych interesariuszy, do których byłyby wysyłane zaproszenia do konsultacji (po-

winno się również zapewnić możliwość rejestrowania się w takiej bazie z zewnątrz),

- ustawiczne działania szkoleniowe i edukacyjne w zakresie organizowania i prowadzenia konsultacji.

**W obszarze przeciwdziałania korupcji konieczne jest szczególnie:**

- opracowanie modelowych rozwiązań dotyczących przeciwdziałania korupcji w administracji rządowej,
- podjęcie prac legislacyjnych w zakresie co najmniej: mechanizmu składania, publikowania i kontrolowania oświadczeń majątkowych, działalności lobbingsowej, ochrony sygnalistów,
- wdrożenie w administracji rządowej wewnętrznych procedur umożliwiających sygnalizowanie nieprawidłowości, jednocześnie zaś kształtowanie odpowiedniej kultury organizacyjnej, budującej zarówno przyjazny sygnalizowaniu klimat, jak i pozytywne postawy wśród pracowników,
- poprawienie wdrażania kontroli zarządczej i jej realizowanie w taki sposób, aby obejmowała ona zagadnienia związane z przeciwdziałaniem korupcji (zgodnie z założeniami systemu), a także ulepszenie działań służących upowszechnianiu wyników kontroli,
- rozwijanie programów edukacji antykorupcyjnej dla pracowników administracji rządowej.

## 2. Wstęp

---

Idea otwartego rządu nie jest nowa, powraca bowiem co pewien czas do debaty publicznej za sprawą różnych inicjatyw, podejmowanych z jednej strony przez obywateli i media, z drugiej zaś strony – przez same władze publiczne. W ostatnich latach nowym impulsem, dzięki któremu koncepcja ta może ponownie się rozwijać i wzrastać, jest międzynarodowe Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów (Open Government Partnership). Jest to inicjatywa zrzeszająca obecnie sześćdziesiąt sześć państw – zarówno wysoko rozwiniętych, między innymi Stany Zjednoczone czy Norwegię, które kojarzą się powszechnie z dużą otwartością i przejrzystością rządów, jak i mających w tym obszarze jeszcze wiele do zrobienia.

Polska – choć z pewnością w ostatnim dwudziestopięcioleciu poczyniła duże postępy w zakresie poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych, w tym otwartości na obywateli czy zdolności do przeciwdziałania korupcji – wciąż w wielu aspektach nie dorównuje standardom bardziej dojrzałych demokracji. Nadal ogromnym wyzwaniem dla polskich władz są również cele i wartości, które przyświecają Partnerstwu na rzecz Otwartych Rządów: zwiększanie dostępu do informacji publicznej, wspieranie uczestnictwa w życiu społecznym, wdrażanie najwyższych standardów rzetelności zawodowej w administracji, zwiększanie dostępu do nowych technologii dla jawności i odpowiedzialności.

Misją Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów jest urzeczywistnianie tych celów i wartości przez motywowanie liderów politycznych do podejmowania konkretnych działań w swoich państwach (przyjmowanie planów i strategii, przygotowywanie odpowiedniego ustawodawstwa), udzielanie wsparcia eksperckiego (między innymi tworzenie możliwości wymiany doświadczeń i konsultacji), wzmacnianie roli społeczeństwa obywatelskiego, zachęcanie rządów i organizacji pozarządowych do współpracy, wdrażanie mechanizmów wza-



jemnej oceny i rozliczalności za zobowiązania podejmowane w ramach Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.

Polskie władze – mimo wielokrotnych zachęt i apeli ze strony organizacji pozarządowych skupionych w Koalicji na rzecz Otwartego Rządu – odmawiają uczestnictwa w tej pożytecznej inicjatywie. Istnieją ponadto przesłanki, aby twierdzić, że polski rząd nie realizuje w pełni także własnej strategii *Sprawne Państwo 2020*<sup>2</sup>, przyjętej w 2013 roku i w wielu punktach zbieżnej z priorytetami Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów czy z postulatami organizacji obywatelskich.

Dlatego pod koniec 2013 roku Koalicja na rzecz Otwartego Rządu przygotowała raport *Czekając na otwarte rządy*<sup>3</sup>, stanowiący swoisty bilans otwarcia – diagnozę standardów w obszarach kluczowych z punktu widzenia Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów: dostępu do informacji i otwartości danych publicznych, otwartości procesów decyzyjnych oraz polityki antykorupcyjnej. Celem raportu było zarówno ponowne zmotywowanie polskiego rządu do przystąpienia do międzynarodowej inicjatywy Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów, jak i zainicjowanie monitoringu rządowej strategii *Sprawne Państwo 2020*.

Wyniki monitoringu prezentowane w niniejszej publikacji są kontynuacją działań strażniczych i rzeczniczych prowadzonych przez Koalicję na rzecz Otwartego Rządu. Mamy nadzieję, że ranking ministerstw (głównych instytucji rządowych) zmotywuje nie tylko administrację rządową, ale także polityków do wzmożenia wysiłków na rzecz większej otwartości i transparentności instytucji publicznych, wzmacniania ich zdolności do zapobiegania korupcji i innym nieprawidłowościom oraz zapewniania obywatelom możliwości udziału w podejmowaniu decyzji.

Ogólne oceny, jakie we wspomnianym rankingu uzyskały badane ministerstwa i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, są dalekie od ideału – mówiąc obrazowo, polskie instytucje rządowe znajdują się mniej więcej w połowie drogi do wyznaczonego celu, i to nawet pod względem wyłącznie formalnych gwarancji dostępu do informacji publicznej, otwartości na udział obywateli w podej-

---

2 *Sprawne Państwo 2020*, Warszawa, 20 grudnia 2012 roku – <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/SSP-20-12-2012.pdf> [dostęp: 12 września 2015 roku]. Por. Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 roku w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. 2013 r., poz. 136).

3 G. Czubek, K. Izdebski, Ł. Jachowicz, G. Makowski, *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013 – <http://otwartyrząd.org.pl/materialy/materialy-z-konferencji> [dostęp: 12 września 2015 roku].

mowaniu decyzji i zapobieganiu korupcji, na których skupiły się nasze analizy. Monitoring ujawnił jednak znaczne zróżnicowanie resortów – niektóre relatywnie dobrze sobie radzą z prowadzeniem konsultacji, inne lepiej organizują dostęp do informacji publicznych. W konsekwencji podstawową rolą prezentowanego rankingu jest zachęcenie polskich instytucji rządowych nie tylko do ogólnego podnoszenia jakości i zwiększania otwartości działań, ale także do uczenia się od siebie nawzajem, podejmowania współpracy, wymieniać się doświadczeniami i zbliżania się do jednolitych standardów.

Przede wszystkim liczymy jednak na to, że przeprowadzony monitoring i opracowany na jego podstawie ranking sprawią, że działania te będą rzeczywiście systematyczne i konsekwentne – realizowane co najmniej w ramach strategii *Sprawne Państwo 2020*, optymalnie zaś w ramach międzynarodowego Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.

### 3. Metodologia

---

Punktem wyjścia monitoringu i opracowanego na jego podstawie rankingu – przygotowanych w ramach projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu” – był wspomniany wcześniej raport *Czekając na otwarte rządy*<sup>4</sup>, opisujący standardy działania polskiej administracji publicznej w dostępie do informacji publicznej i otwartości danych, otwartości procesów decyzyjnych i zapobieganiu korupcji. Miał on również stanowić podstawę oceny postępów w podnoszeniu jakości funkcjonowania instytucji publicznych w tych trzech obszarach w związku z realizacją rządowej strategii *Sprawne Państwo 2020*<sup>5</sup> i po ewentualnym przystąpieniu Polski do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w raporcie *Czekając na otwarte rządy* i wynikami toczonej nad nim dyskusji, Koalicja na rzecz Otwartego Rządu od wiosny do jesieni 2014 roku przygotowała podstawy koncepcji monitorowania instytucji publicznych. Zdecydowano, że przedmiotem obserwacji będzie administracja rządowa – jako lider zmian i grupa podmiotów, które w pierwszej kolejności powinny realizować zarówno różne działania odpowiadające idei otwartości w instytucjach publicznych, jak i własne zobowiązania podejmowane w strategiach i programach rządowych. Członkowie koalicji przygotowali również wstępny zestaw wskaźników.

Następnie trzy organizacje należące do Koalicji na rzecz Otwartego Rządu – Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska i Fundacja im. Stefana Batorego – od jesieni 2014 do wiosny 2015 roku przygotowały, dopracowały i uzupełniły listę ponad stu wskaźników, według których miały być oceniane poszczególne

---

4 *Ibidem*.

5 *Sprawne Państwo 2020, op. cit.*

instytucje publiczne (pełna lista wskaźników jest dostępna na stronie internetowej: [www.otwartyrzad.org.pl](http://www.otwartyrzad.org.pl)).

Wskaźniki zostały pogrupowane w trzy obszary, korespondujące ze strukturą przywoływanego raportu *Czekając na otwarte rządy* i z priorytetami międzynarodowego Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów:

- **Otwartość procesów decyzyjnych** – zakres monitoringu i oceny koncentrował się głównie na dostępności procesu tworzenia rządowych projektów ustaw, organizacji konsultacji publicznych i komunikowania się z interesariuszami (z procedury oceny – ale nie z monitoringu – wyłączono Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, ponieważ nie przygotowuje ona własnych projektów ustaw, nie dotyczy jej więc większość wskaźników opracowanych dla tego obszaru).
- **Dostęp do informacji publicznej i otwarte dane** – zakres monitoringu i oceny koncentrował się przede wszystkim na kwestii procedur ułatwiających obywatelom pozyskanie informacji publicznej, polityki informacyjnej instytucji publicznych, zarządzaniu Biuletynem Informacji Publicznej.
- **Zapobieganie korupcji** – zakres monitoringu i oceny koncentrował się wokół trzech kwestii: infrastruktury służącej ograniczaniu ryzyka korupcji *sensu stricto* (posługiwanie się przez instytucje publiczne takimi rozwiązaniami, jak plany, strategie i systemy antykorupcyjne), rozwiązań służących zarządzaniu konfliktem interesów, mechanizmów kontrolowania działań lobbujących i związanego z tym ryzyka.

Przyjęto dwa podstawowe założenia. Po pierwsze, monitoring opierał się na analizie ogólnie dostępnych dokumentów opisujących istniejące procedury czy regulacje, jego celem nie była bowiem ocena ich praktycznej realizacji (wykraczało to zresztą poza możliwości i ramy czasowe przyjęte na potrzeby projektu, choć z pewnością było interesujące poznawczo). Monitorowano więc pewną infrastrukturę, która w sensie formalnym istnieje (jest w pewien sposób udokumentowana), co oczywiście nie wyklucza ewentualności, że może ona nie funkcjonować tak, jak należałoby tego oczekiwać. Po drugie, monitoring prowadzono z perspektywy zbliżonej do pozycji przeciętnego obywatela – osoby, która mogłaby być zainteresowana na przykład tym, w jaki sposób może się włączyć w proces konsultowania projektów ustaw przygotowywanych w danym ministerstwie, jak poszczególne resorty traktują zapytania o informację publiczną lub jakimi instrumentami dysponują, żeby ograniczyć ryzyko korupcji. Dlatego głównym źródłem danych były Biuletyny Informacji Publicznej i strony internetowe ministerstw, zdecydowana większość infor-

macji niezbędnych do ustalenia wartości opracowanych w projekcie wskaźników powinna być bowiem po prostu udostępniana obywatelom i tam właśnie szukaliby oni informacji w pierwszej kolejności. Ponadto przedmiotem monitoringu były jedynie takie elementy funkcjonowania resortów, które co do zasady powinny być udostępniane proaktywnie, bez konieczności występowania z wnioskiem czy podejmowania innych czynności, żeby dotrzeć do żądanej informacji. Jest to zresztą w dużej mierze zgodne z ideą otwartości instytucji publicznych i z duchem Ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2001 roku.

Działania prowadzone w ramach monitoringu rozdzielono między trzy organizacje: Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” gromadziła i analizowała dane dotyczące otwartości procesów decyzyjnych, Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska skoncentrowało się na kwestiach dostępu do informacji publicznej, z kolei Fundacja im. Stefana Batoro skupiła się na problematyce przeciwdziałania korupcji. Informacje analizowało pięć osób (jedna osoba ze Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska i po dwie osoby z pozostałych organizacji) mających długoletnie doświadczenie w pracy w trzech wymienionych obszarach tematycznych.

Monitoringiem objęto osiemnaście instytucji rządowych:

- Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM),
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC),
- Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN),
- Ministerstwo Finansów (MF),
- Ministerstwo Gospodarki (MG),
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR),
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN),
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW),
- Ministerstwo Obrony Narodowej (MON),
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS),
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW),
- Ministerstwo Skarbu Państwa (MSP),
- Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT),
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW),
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ),
- Ministerstwo Sprawiedliwości (MS),
- Ministerstwo Środowiska (MŚ),
- Ministerstwo Zdrowia (MZ).

Wszystkie badane instytucje (z wyjątkiem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o czym była mowa wcześniej) oceniano według 141 wskaźników (40 z obszaru „dostęp do informacji publicznej i otwartość danych”, 47 z obszaru „otwartość procesów decyzyjnych”, 54 z obszaru „przeciwdziałanie korupcji”). Każdy wskaźnik był opatrywany komentarzem opisującym źródła informacji i zawierającym ewentualne zastrzeżenia, na przykład trudności w zdobyciu informacji. Wartość poszczególnych wskaźników ustalano na podstawie następującego zestawu odpowiedzi:

- **„tak”** – gdy ponad wszelką wątpliwość stwierdzano istnienie danego elementu,
- **„tak, ale”** – gdy dany element istniał, ale budził zastrzeżenie (na przykład na stronach Biuletynów Informacji Publicznej poszukiwano załączek zawierających podstawowe informacje na temat zasad prowadzenia działalności lobbingowej w ministerstwie, często się jednak okazywało, że choć takie załączki rzeczywiście występowały, to zamieszczone w nich informacje były wyjątkowo skąpe),
- **„nie”** – gdy stwierdzano, że dany element nie istnieje,
- **„brak możliwości ustalenia”** – gdy próby odnalezienia danego elementu na stronach Biuletynów Informacji Publicznej i stronach internetowych ministerstwa lub w ramach kontaktów z pracownikami nie pozwalały definitywnie stwierdzić, czy resort nim dysponuje, czy też nie.

W wybranych sytuacjach (głównie wtedy, gdy wystąpiła konieczność zdobycia danych statystycznych, na przykład o liczbie przeszkolonych urzędników) zwracano się z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej<sup>6</sup>. Wykorzystano również odpowiedzi ministerstw na wniosek o dostęp do informacji publicznej, uzyskane w ramach projektu „Społeczny monitoring konfliktu interesów”, realizowanego przez Fundację im. Stefana Batorego w 2014 roku. Niekiedy (na przykład w związku z niejasnością co do treści dokumentów udostępnionych w Biuletynach Informacji Publicznej) eksperci próbowali się skontaktować z monitorowanymi instytucjami, aby potwierdzić lub wykluczyć okoliczności wpływające na ocenę w zakresie konkretnego wskaźnika.

Na podstawie ustaleń monitoringu opracowano prosty ranking (indeks), wybierając 79 ze 141 przyjętych w projekcie wskaźników. Wyboru dokonali eksperci z trzech wymienionych organizacji po analizie całości uzyskanego mate-

---

6 Wnioski o dostęp do informacji publicznej wysłane w ramach monitoringu stanowią załączniki nr 2, 3 i 3b do niniejszego raportu.

riału, opierając się na standardach Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów, własnym dorobku analitycznym i rzeczniczym oraz zaleceniach organizacji międzynarodowych. Do rankingu nie weszły wskaźniki opisowe zawierające konkretne informacje statystyczne (na przykład liczbę szkolonych urzędników czy liczbę otrzymywanych wniosków o dostęp do informacji publicznej) – zostały one wykorzystane jako dane kontekstowe. Zrezygnowano także z kilku wskaźników, dla których trudno było jednoznacznie ustalić punktację odzwierciedlającą ocenę pozytywną lub negatywną. Ostatecznie ranking powstał przez ustalenie maksymalnej liczby punktów, jaką można było otrzymać w poszczególnych obszarach, i obliczenie dla wszystkich instytucji swojego dystansu – odsetka zdobytych punktów w stosunku do maksimum, jakie można było uzyskać w trzech wymienionych obszarach. Ogólna ocena otwartości każdej instytucji jest z kolei średnią tych odsetków. Zasady punktacji przedstawiały się następująco:

- odpowiedź „**tak**” – 2 punkty<sup>7</sup>,
- odpowiedź „**tak, ale**” – 1 punkt,
- odpowiedź „**nie**” – 0 punktów,
- odpowiedź „**brak możliwości ustalenia**” – 0 punktów (przyjęto, że wszystkie poszukiwane informacje, na których podstawie jest dokonywana ocena, powinny być udostępniane proaktywnie, jeśli zaś nie można ustalić, czy dana instytucja wykazuje określoną cechę, czy też jest jej pozbawiona, to obywatel pozostaje w niewiedzy, trudno więc uznać, że dane rozwiązanie ma w ogóle szansę zadziałać – podobne braki odnotowywano zatem na potrzeby analizy, ale konkretny wskaźnik oceniano na 0 punktów).

Należy w tym miejscu przypomnieć, że przeprowadzony monitoring oddaje sytuację badanych instytucji publicznych w 2014 roku. Zespół realizujący projekt odnotował pojawienie się rozwiązań, które wprowadzono już w 2015 roku, ale nie włączał ich do oceny. Po pierwsze, z powodów metodologicznych konieczne było przyjęcie pewnej cezury czasowej, rok kalendarzowy był zaś – jako w miarę obiektywny okres – w tym wypadku najwłaściwszy. Inaczej ocena budziłaby uzasadnione kontrowersje i pytania o przyczynę przyjęcia

---

7 Z jednym wyjątkiem. W obszarze „dostęp do informacji publicznej” odnosiliśmy się do wskaźnika „Czy określono w Biuletynie Informacji Publicznej warunki ponownego wykorzystywania informacji publicznej?”. W tym wypadku – ponieważ Ustawa o dostępie do informacji publicznej wystarczająco określa te warunki, z reguły zaś ich dodatkowe doprecyzowanie w dokumentach właściwych danej instytucji raczej utrudnia niż ułatwia możliwość ponownego skorzystania z informacji publicznej – przyznawaliśmy 2 punkty, gdy takich zasad nie określono, lub 1 punkt, gdy, w naszej ocenie, nie komplikowały one ponownego wykorzystania.

innego zakresu czasowego analizy. Po drugie, choć monitoring – o czym była już mowa wcześniej – nie obejmował aspektu praktycznego, to jednak słuszne wydaje się założenie, że rozwiązania, które wdrożono zaledwie kilka miesięcy czy tygodni przed zakończeniem badań, nie mogą być uznane za pełnowartościowe nawet w sensie formalnym. Dlatego odnotowano istnienie takich rozwiązań, ale ich nie uwzględniono w monitoringu i przy opracowywaniu rankingu – zostaną one włączone do kolejnej edycji badania.

Ponadto po wstępnym zestawieniu rankingu jego wyniki przesłano do wszystkich instytucji objętych monitoringiem z prośbą o odniesienie się do uzyskanej oceny w ciągu czternastu dni. Komentarze przesłało dziesięć instytucji: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Ministerstwo Zdrowia. Część zgłoszonych uwag uwzględniono w rankingu, część odrzucono po dyskusji w zespole badawczym, publikując jednak na stronie internetowej zawierającej prezentację pełnych wyników treść zastrzeżeń zgłaszanych przez resorty.

Wyniki monitoringu i niniejszy raport zostały zaakceptowane przez trzydzieści organizacji skupionych w Koalicji na rzecz Otwartego Rządu.



## 4. Obywatelska kontrola otwartości rządu – szczegółowe wyniki

---

Karol Mojkowski

### 4.1. Dostęp do informacji publicznej i otwartość danych

Rządy państw przystępujących do międzynarodowego Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów deklarują przywiązanie do takich wartości, jak jawność, rozliczalność i responsywność administracji, czyli gotowość do odpowiadania na pytania, wnioski i apele ze strony obywateli. Podkreślanie wspólnoty norm i wartości dotyczących przejrzystości oraz tworzenie sprzyjającej jej kultury organizacyjnej są przywoływane każdorazowo w momencie akcesji kraju do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. Przynależność do tej inicjatywy wiąże się przede wszystkim z przestrzeganiem prawa, realizacją konkretnych zobowiązań i wdrażaniem procedur mających ułatwić dostęp do wiedzy na temat państwa każdemu, kto chce skorzystać z jego usług. Podstawowym narzędziem uzyskiwania takiej wiedzy jest dostęp do informacji publicznej, w niniejszym raporcie wykorzystywany wobec instytucji administracji rządowej. Prawo do informacji publicznej, określone w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej czy w Ustawie o dostępie do informacji publicznej, umożliwia każdemu korzystanie z dostępu do informacji publicznej, stanowiąc podstawę funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawa i jeden z najważniejszych aspektów Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. Prawo do informacji publicznej jest postrzegane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw

Człowieka jako prawo, bez którego trudno wyobrazić sobie dobrze działającą demokrację<sup>8</sup>.

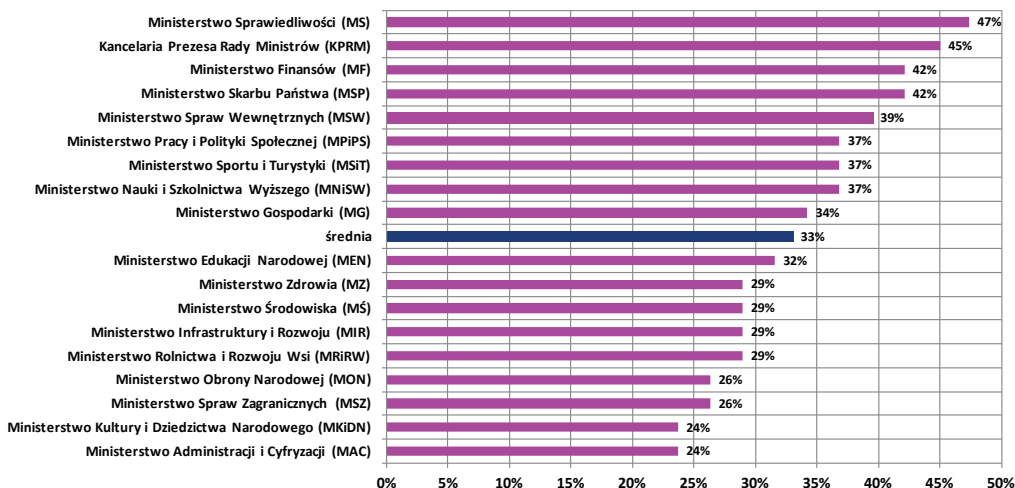
W rozwiniętych demokracjach realizacja prawa do informacji publicznej odgrywa podstawową rolę w zapewnianiu skuteczności i poprawie jakości wielu innych mechanizmów dobrego rządzenia (*good governance*). Mowa tutaj na przykład o partycypacji obywatelskiej, polegającej na włączaniu mieszkańców w procesy podejmowania decyzji, czy o zwalczaniu korupcji, gdy jawność wydatków publicznych umożliwi efektywną kontrolę obywatelską. Nie bez znaczenia jest również wpływ dostępu do informacji na jakość obrotu gospodarczego – niedostępność informacji lub jej udostępnianie z opóźnieniem albo w nieczytelnej formie czy nawet zniechęcanie przez administrację do jej uzyskiwania może powodować wzrost kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Kluczowe znaczenie ma jednak kwestia prawa do informacji jako prawa człowieka – mechanizmu budowania zaufania obywatela do państwa. Między innymi dlatego założeniem Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów jest wpływanie na zmiany polityk państw członkowskich w zakresie skuteczniejszej realizacji prawa do informacji publicznej, czyli łatwiejszego dostępu do informacji.

---

8 Por. wyroki między innymi w sprawach: TASZ (Társaság a Szabadságjogokért) przeciwko Węgrom z 14 kwietnia 2009 roku, Młodzieżowej Inicjatywy na rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii z 25 czerwca 2013 roku czy OVESSG (Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes) przeciwko Austrii z 28 listopada 2013 roku.

### 4.1.1. Ogólna charakterystyka wyników monitoringu



Wykres 3. Ranking badanych instytucji ze względu na łatwość dostępu do informacji publicznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w ramach projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu”.

Wśród ministerstw uczestniczących w badaniu nie ma jednoznacznych liderów. Wyniki monitoringu wskazują, że resorty realizują nałożone prawem obowiązki, ale kwestia przejrzystości działania i otwartości danych publicznych nie znajduje się wśród ich priorytetów. Tym bardziej więc na docenienie zasługują dobre praktyki, obejmujące na przykład publikację wniosków i odpowiedzi na zawarte w nich pytania przez Ministerstwo Gospodarki czy dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Działania te nie powinny jednak stanowić elementu wyróżniającego urząd w wymiarze prawa do informacji, tylko po prostu standard.

Należy zaznaczyć, że część wskaźników ujętych w badaniu miało charakter danych kontekstowych, które nie zostały uwzględnione w ostatecznej punktacji. Na przykład bez znajomości spraw związanych z dostępem do informacji nie można oceniać jakości postępowań z tego zakresu, co może mieć wpływ na końcową ocenę ministerstwa. W tym wymiarze Ministerstwo Finansów znajduje się co prawda wysoko w rankingu, jednocześnie jednak – jak wynika z doświadczeń Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska w ramach Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej – jest jednym z resortów, które regularnie przegrywają postępowania sądowe związane z pra-

wem do informacji. Ponieważ na stronie ministerstwa znajdują się informacje o rejestrach, jest także rozbudowana część dotycząca kontroli, liczne dokumenty są zaś publikowane w formatach umożliwiających ich edycję, można tym samym zwrócić uwagę na efektywność pracy resortu, co przy braku informacji o jakości samego procesu w ministerstwie nie pozwala go jednak ogłosić jednym ze zwycięzców rankingu – wskazuje raczej, że wiele spośród badanych kwestii zostało już uwzględnionych przez tę instytucję. Pozycje na skali wskazują wyłącznie uśrednioną odległość, jaką ministerstwa mają do pokonania, aby osiągnąć cel, który powinien stanowić normę – powszechny dostęp do informacji publicznej.

Jak pokazały najnowsze badania<sup>9</sup> Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, opublikowane w maju 2015 roku, z otwartością administracji rządowej – rozumianą przede wszystkim jako dostępność danych publicznych – nie jest w Polsce dobrze. Autorzy przywoływanego raportu uznali, że działania polskiej administracji rządowej na rzecz otwartości danych „znajdują się w bardzo początkowej fazie rozwoju. W porównaniu z innymi krajami członkowskimi Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Polska lokuje się bardzo nisko w rankingu efektywnego wsparcia rozwoju dostępu do danych administracji rządowej”, co oznacza przedostatnie, dwudzieste ósme miejsce na liście dwudziestu dziewięciu państw. Przed polską administracją rządową stoi więc wyzwanie, którego powodzenie nie tylko ma znaczenie dla efektywności funkcjonowania samej administracji, ale także odgrywa ważną rolę w porządku praw człowieka i w przyjętym w Polsce porządku konstytucyjnym.

Ustalenia z monitoringu nie odbiegają od diagnozy postawionej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – w zakresie dostępności informacji publicznej polska administracja rządowa ma jeszcze wiele do poprawy. Należy przy tym zaznaczyć, że celem projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu” nie było umiejscowienie poszczególnych instytucji rządowych w perspektywie badań międzynarodowych czy krajowych albo wyłącznie stworzenie rankingu, pełni on bowiem funkcję pomocniczą, może również stanowić źródło informacji i inspiracji zarówno dla urzędników, jak i dla osób zainteresowanych działalnością administracji, aby podmioty rządowe lepiej wykonywały nałożone prawem obowiązki i rozwijały wartość, jaką jest dostępność danych publicznych.

---

9 *Poland. Unlocking the Potential of Government Data. Assessment and Proposals for Action*, OECD Open Government Data Reviews, maj 2015 roku – <http://otwartyrzad.org.pl/wp-content/uploads/2015/05/OECD-OGD-Poland-Assessments-and-recommendations-CLEAN-for-web.pdf> [dostęp: 12 września 2015 roku].

Poniżej zaprezentowano główne ustalenia monitoringu w obszarze dostępu do informacji publicznej, przygotowane na podstawie analizy Biuletynów Informacji Publicznej i odpowiedzi udzielanych przez ministerstwa na wnioski o udostępnienie informacji publicznej.

**Brak szczegółowej wiedzy administracji rządowej, w tym poszczególnych resortów, dotyczącej zakresu stosowania prawa do informacji publicznej wobec instytucji publicznych.** Ministerstwa są w stanie określić skalę zainteresowania informacją publiczną, podając liczbę wniosków o informację, jakie wpływają do urzędów, wydaje się jednak, że nie są systematycznie śledzone procesy, które towarzyszą przygotowaniu informacji, jej udostępnieniu i ewentualnemu dalszemu upowszechnianiu. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i niektóre ministerstwa nie są nawet w stanie określić, na ile wniosków odpowiedziano i w ilu wypadkach dotrzymano ustawowego terminu jej udzielenia. Przyczyną tej sytuacji może być to, że udzielanie odpowiedzi na wnioski o informację publiczną stanowi marginalną działalność badanych instytucji – do wszystkich ministerstw i do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wpłynęło w 2014 roku łącznie mniej niż 8 tysięcy wniosków. Nawet jednak przy takiej liczbie zapytań warto badać, jak poszczególne instytucje radzą sobie z gromadzeniem, porządkowaniem i udostępnianiem informacji, ponieważ to właśnie słabość zarządzania obiegiem informacji stanowi główną przyczynę problemów z jej udostępnianiem, tym samym zaś między innymi zmniejsza szansę na ulepszanie działania państwa i ułatwianie codziennego życia obywateli, obniża także – zdaniem analityków rynku telekomunikacyjnego – możliwości rozwojowe biznesu opartego na danych<sup>10</sup>.

W sytuacji, gdy nie są gromadzone dane dotyczące udostępniania informacji publicznej lub nie są one odpowiednio precyzyjne, może się okazać, że administracja publiczna w ogóle nie pozyskuje istotnych danych, w rezultacie zaś często przeprowadzane reformy prawa mogą nie stanowić elementu polityki opartej na dowodach (*evidence based policy*) – istotnej w perspektywie ewentualnego przystąpienia Polski do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.

**Brak przejawów postawy projawnościowej, w tym zwłaszcza nieudostępnianie rejestrów umów resortów czy kalendarza pracy ministrów.** Sfera transparentności funkcjonowania administracji jest regulowana przepisami prawa, realizowanie zasad przejrzystości w praktyce wynika jednak w dużej

---

10 Opinia Tomasza Kulisiewicza wyrażona w czasie debaty nad raportem *Wolność w Internecie 2014: Grupa Wyszehradzka*, zorganizowanej 18 czerwca 2015 roku w Instytucie Spraw Publicznych – [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,18146380,Debata\\_\\_nasilaja\\_sie\\_proby\\_ograniczenia\\_dostepu\\_do.html#ixzz3kbsmgfLj](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,18146380,Debata__nasilaja_sie_proby_ograniczenia_dostepu_do.html#ixzz3kbsmgfLj) [dostęp: 12 września 2015 roku].

mierze z nastawienia urzędników do tej kwestii lub z dominującej kultury administracyjnej, w której transparentność funkcjonowania urzędu jest wysoko cenioną wartością.

Przykładem może być bezproblemowe udostępnienie kalendarza spotkań przez europejskiego komisarza do spraw rynku wewnętrznego i usług Elżbietę Bieńkowską, jednocześnie zaś odmawianie przez nią – w czasie, gdy była ministrem polskiego rządu – udostępnienia kalendarza spotkań, a także wydawanie decyzji odmawiającej dostępu do kalendarza i angażowanie się w postępowanie sądowe na rzecz jego tajności. Postawa urzędnika ma istotne znaczenie dla realizacji prawa do informacji publicznej, jest bowiem możliwe podejmowanie przez ministrów i podległych im urzędników inicjatyw na rzecz podniesienia poziomu przejrzystości, co od lat z powodzeniem jest realizowane w niektórych krajach członkowskich Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. Kwestia ułatwienia dostępu do informacji publicznej już w czasie pierwszej kadencji prezydenta Baracka Obamy czy premiera Davida Camerona stanowiła jeden z głównych postulatów dotyczących funkcjonowania administracji publicznej. Brak woli politycznej, ale także udokumentowany w trakcie monitoringu w kilku ministerstwach niedostateczny – w ocenie autorów niniejszego raportu – poziom udostępniania zgromadzonych informacji, na przykład w formie rejestrów danych, może stanowić podstawę krytycznej oceny polityki otwartości rządu przez instytucje międzynarodowe i jednocześnie być interpretowany jako rekomendacja do zmian w przyszłości, choćby w momencie zgłaszania przez Polskę chęci przystąpienia do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.

**Różnorodność rozwiązań dotyczących architektury informacji zamieszczanych w Biuletynach Informacji Publicznej.** W rezultacie – parafrazując wiersz *Nic dwa razy* Wisławy Szymborskiej – żaden Biuletyn Informacji Publicznej się nie powtórzy, nie ma dwóch podobnych stron, dwóch tych samych instrukcji, dwóch jednakich odnośników.

Taka organizacja informacji nie jest przyjazna dla użytkownika, szczególnie dla osób niepełnosprawnych, i powoduje, że nawet ktoś, kto stale korzysta z komputera i dysponuje wiedzą o działalności administracji, każdorazowo od nowa musi się uczyć poruszania się po Biuletynach Informacji Publicznej i zapoznawać się z przyjmowanymi w poszczególnych resortach sposobami organizowania danych. Przy czym za negatywne zjawisko należy uznać prowadzenie dwóch odrębnych serwisów internetowych ministerstw – zwykłej strony internetowej i strony Biuletynu Informacji Publicznej – co utrudnia i wydłuża proces poszukiwania informacji.

Dlatego wzorem dla polskiej administracji rządowej powinna być na przykład strona internetowa Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, prowadzona jako jeden scalony serwis internetowy. Należy również wspomnieć, że administracja rządowa powinna korzystać ze Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej (SSDIP) – aplikacji umożliwiającej ujednoczenie wyglądu stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, która została przygotowana przez Centrum Projektów Informatycznych, jednym z jej celów było zaś ujednoczenie wizualne stron Biuletynów Informacji Publicznej (co, niestety, nie jest wspólnym mianownikiem analizowanych stron internetowych poszczególnych resortów).

**Niska jakość udostępnianych danych.** Dane udostępniane przez administrację rządową są często publikowane w formatach uniemożliwiających ich przetwarzanie. Drukowanie pisma, opatrywanie go pieczęciami i podpisami, następnie zaś jego skanowanie i umieszczanie w formie pliku nieedytowalnego i niepozwalającego wyszukiwać w nim informacji skutecznie utrudnia nie tylko korzystanie z informacji publicznej i jej późniejsze rozpowszechnianie, ale także zamyka możliwość odszukania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej ministerstwa czy przez wyszukiwarki internetowe. Sytuacja ta znajduje zresztą usankcjonowanie w aktywizmie sędziowskim niektórych sędziów, stojących w opozycji do ugruntowanej linii orzecniczej sądów administracyjnych, podkreślającej jak najszersze rozumienie przedmiotu udostępnienia informacji publicznej.

Warto przy tym zaznaczyć, że powyższe wnioski mogą posłużyć ministerstwu jako podstawa opracowania rekomendacji, na przykład w zakresie gromadzenia wniosków o informację publiczną wraz z odpowiedziami na zawarte w nich pytania, a także umieszczania ich – podobnie jak wszystkich pozostałych dokumentów – w Biuletynach Informacji Publicznej w formatach umożliwiających ich edycję (zgodnie z prawem, bez udostępniania danych wnioskodawców – osób fizycznych), ponadto bardziej całościowego niż obecnie informowania o rejestrach znajdujących się w dyspozycji ministerstw i sposobach, w jakie można korzystać z zawartych w nich danych, czy założenia i aktualizacji kalendarzy spotkań ministrów. W każdym wypadku rezultatowi prac podjętych na rzecz jawności funkcjonowania ministerstwa powinno towarzyszyć umieszczenie stosownych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej albo na resortowej stronie internetowej, która spełnia warunki Biuletynu Informacji Publicznej.

## 4.1.2. Omówienie wybranych problemów węzłowych, przeszkód oraz dobrych i złych praktyk

### Stosowanie prawa do informacji publicznej

W odpowiedzi na wniosek o informację publiczną ministerstwa udostępniły dane dotyczące liczby wpływających do nich zapytań. W 2014 roku najwięcej wniosków o informację publiczną otrzymały Ministerstwo Sprawiedliwości (1030 zapytań), Ministerstwo Finansów (851 zapytań) i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (844 zapytania), która również została uwzględniona w badaniu. Najmniej takich wniosków w 2014 roku trafiło do Ministerstwa Spraw Zagranicznych (79 zapytań), Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (112 zapytań) oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (111 zapytań). Jednocześnie w 2014 roku to właśnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych wykazało się aktywnością legislacyjną, przedstawiając nieproporcjonalną ingerencję w prawa obywateli zagwarantowane w konstytucji – wprowadzenie tajemnicy dyplomatycznej, z kolei Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego opracowało założenia niekorzystnych dla obywateli zmian związanych z przepisem, który pozwalał nie ujawniać umów z artystami zawieranych ze środków publicznych.

Wszystkie ministerstwa gromadziły dane dotyczące wpływających wniosków o udostępnienie informacji publicznej, ale dane te nie były weryfikowane w trakcie badania na podstawie przykładowych dokumentów. To jednak właśnie podmioty otrzymujące najwięcej wniosków – Ministerstwo Finansów i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – znalazły się w grupie instytucji, które nie pozyskiwały danych dotyczących decyzji administracyjnych zawierających odmowę dostępu do informacji publicznej, decyzji zaskarżanych sądownie i wyników tych postępowań. Ministerstwo Finansów poinformowało, że „nie prowadzi rejestru postępowań w sprawach udostępnienia informacji publicznej, nie dysponuje zatem usystematyzowanymi danymi umożliwiającymi klasyfikację wniosków według sposobu ich rozstrzygnięcia”. W praktyce postępowanie takie uniemożliwia wewnętrzną analizę działalności instytucji publicznej, nawet na podstawie najprostszych przywołanych wyżej wskaźników. W tym wymiarze na pozytywną ocenę zasługują działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w której – jak zadeklarowano – od lipca 2015 roku zaczął funkcjonować nowy system informatyczny umożliwiający gromadzenie wskazanych wcześniej danych.

Warto zauważyć, że – w resortach gromadzących stosowne dane – na ogólną liczbę 122 decyzji zawierających odmowę udostępnienia informacji publicznej 52 decyzje zaskarżono w postępowaniu przed sądami administracyjnymi,



z czego 20 decyzji uchylono. Wartości te, między innymi ze względu na niekompletność danych administracji rządowej, mogą stanowić jedynie przyczynek do dyskusji na temat jakości postępowań towarzyszących udostępnianiu informacji publicznej.

### **Działania projawnościowe**

Analizie w ramach monitoringu poddano wybrane działania projawnościowe ministerstw, których rezultaty można ocenić na podstawie zawartości Biuletynów Informacji Publicznej. Za działania takie uznano na przykład publikowanie w Biuletynach Informacji Publicznej informacji o rejestrach prowadzonych przez poszczególne ministerstwa – zwłaszcza rejestrach umów zawieranych przez resort – wraz ze szczegółowymi wskazówkami dotyczącymi sposobu uzyskiwania dostępu do znajdujących się w nich danych. Od 2014 roku grupa obywateli dąży do aktywnego publikowania takich informacji przez administrację publiczną, w tym przez ministerstwa. Dotychczas starania te zawoocowały już pozytywnym wynikiem w ponad dwustu instytucjach w kraju. Praktyka ta jest znana i łatwa do wdrożenia, nie wymaga bowiem wprowadzania dodatkowych uregulowań. W tej sytuacji, jak się wydaje, upublicznianie rejestru umów może stanowić miarę otwartości urzędu. Inny obszar badania dotyczył udostępniania w Biuletynach Informacji Publicznej aktualnych kalendarzy spotkań ministrów.

Wszystkie resorty – z wyjątkiem Ministerstwa Edukacji Narodowej – informują w swoich Biuletynach Informacji Publicznej o prowadzonych rejestrach, doprecyzowania wymagają jednak zarówno publikowane informacje, jak i wskazówki dotyczące sposobu uzyskiwania do nich dostępu. Żadne ministerstwo nie informuje, czy opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej lista rejestrów jest pełna i nie pomija jakiś jeszcze podobnych zestawień, z czym przeciętny użytkownik Biuletynu Informacji Publicznej ministerstwa może się zetknąć na przykład w trakcie lektury dokumentów regulujących funkcjonowanie danego resortu.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji publikuje zarówno listę rejestrów, jak i znajdujące się na niej rejestry w formie plików umożliwiających przetwarzanie maszynowe. Dokumenty te zawierają ponadto zapis wprowadzanych zmian, co pozwala prześledzić proces ich aktualizowania. Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi również udostępniają wiele prowadzonych przez siebie rejestrów. Żaden użytkownik stron internetowych poszczególnych resortów nie znajdzie jednak informacji o rejestrach w stałym miejscu Biuletynów Informacji Publicznej. Na przykład w Biuletynie

Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej lista prowadzonych przez nie rejestrów nie jest publikowana w formie, która umożliwia odzyskanie odpowiedniej zakładki z poziomu głównej strony biuletynu, z kolei Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego publikuje spis rejestrów, który nie jest opatrzony ani opisem, ani instrukcją korzystania z nich. Podobnie jak w wypadku innych resortów, także na stronie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego brakuje odsyłaczy do rejestrów prowadzonych przez instytucje finansowane bezpośrednio z jego budżetu.

Instrukcje dostępu do rejestrów w blisko połowie analizowanych ministerstw nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, na jakich zasadach można uzyskać dostęp do rejestrów i baz danych. Na przykład informacje na temat rejestrów Ministerstwa Środowiska są publikowane w podziale na poszczególne departamenty, jednocześnie jednak dostęp do niektórych rejestrów, na przykład dotyczących organizmów modyfikowanych genetycznie, jest możliwy *online*, do innych zaś – bez podania przyczyny w Biuletynie Informacji Publicznej – jest opatrzony klauzulą „Do wglądu na miejscu w departamencie”.

Ministrowie, z wyjątkiem ministra pracy i polityki społecznej, nie udostępniają w Biuletynach Informacji Publicznej kalendarzy spotkań. Zmiana praktyki funkcjonowania resortów w sytuacji, gdy obywatele nie mają dostępu do informacji o tym, z kim i w jakiej sprawie urzędnicy podejmują rozmowy, może być jednym ze szczegółowych zobowiązań na rzecz jawności w ramach przygotowań do przystąpienia Polski do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. Na tle innych resortów praktyka Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej stanowi pozytywny przykład.

### **Forma udostępniania danych**

W Biuletynach Informacji Publicznej znajdują się zakładki z instrukcjami dotyczącymi sposobu udostępniania informacji niezawartych w tych publikatorach. Osiem ministerstw umieściło na swoich stronach internetowych różniące się między sobą wzory wniosków o udostępnienie informacji publicznej, z analizy treści przedmiotowych Biuletynów Informacji Publicznej wynika zaś, że przynajmniej w pięciu wypadkach można uznać, że wzór wniosku jest obowiązkowy. Należy podkreślić, że taka sytuacja nie powinna w ogóle wystąpić. Wiele zastrzeżeń budzi także sama treść wzorów, ministerstwa żądają bowiem na przykład podawania adresu wnioskodawcy, nie zaznaczając, że wypełnienie tej rubryki nie jest obowiązkowe. Przykładem takiego wniosku może być wzór udostępniany na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (utworzony – jak informuje podpis pod plikiem – w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim).

W ramach badania analizowano, czy sposób publikowania informacji w Biuletynach Informacji Publicznej umożliwia ich ponowne użycie i maszynowe przetwarzanie, a więc czy dokumenty te są tworzone w formatach TXT, RTF, ODT, ODS, ODP, DOCX, XLSX, XMS, XML, JSON lub innych edytowalnych. W większości wypadków nie było możliwe ani ustalenie, w jakim stopniu treści zamieszczane w Biuletynach Informacji Publicznej ministerstw nadają się do maszynowego przetwarzania, ani określenie proporcji treści i plików możliwych do przetwarzania maszynowego do dokumentów publikowanych w formatach na to niepozwalających. Nawet jeśli w instrukcjach korzystania z Biuletynów Informacji Publicznej znajdowały się informacje o tym, w jakich formatach są publikowane poszczególne treści, to w praktyce okazywało się jednak, że w publikatorach tych najbardziej istotne z punktu widzenia obywatela dokumenty – dotyczące kontroli i nadzoru, a także regulaminy czy zarządzenia – umieszczono jako skany w formacie PDF. Na przykład Ministerstwo Gospodarki wskazało, że „część informacji publicznych udostępnionych w Biuletynie posiada format załączników. Są to: .pdf – Portable Document Format. Do odczytania dokumentów zapisanych w tym formacie niezbędny jest bezpłatny program Adobe Reader (do pobrania ze strony); .doc – dokument programu Microsoft Word. Do jego odczytania wystarczy przeglądarka internetowa lub bezpłatny program OpenOffice (do pobrania ze strony); .xls – dokument programu Microsoft Excel. Do jego odczytania wystarczy przeglądarka internetowa lub bezpłatny program OpenOffice (do pobrania ze strony); .rtf – Rich Text Format. Format ten pozwala zaprezentować informacje tekstowe, zachowując jednolity wygląd tekstu niezależnie od używanego systemu operacyjnego”. Należy w tym miejscu dodać, że resort ten – jedyny, który publikuje na swojej stronie internetowej treść wniosków o udostępnienie informacji publicznej i odpowiedzi udzielane na zawarte w nich pytania – wyniki kontroli czy część ogłoszeń nadal udostępnia użytkownikom przede wszystkim w formacie PDF, co utrudnia dostęp do tych dokumentów, szczególnie osobom niepełnosprawnym.

Ponowne wykorzystanie informacji publicznej wiąże się bezpośrednio z formą udostępniania danych. Uregulowania w tym zakresie zawarte w Biuletynach Informacji Publicznej ministerstw nie budzą kontrowersji. Mimo że w dziesięciu resortach nie zostały określone warunki ponownego wykorzystania informacji publicznej, to – zgodnie z art. 23h ust. 4 Ustawy o dostępie do informacji publicznej – sytuację tę należy interpretować jako „zgodę na ponowne wykorzystywanie udostępnianej informacji publicznej bez ograniczeń warunkami”. W 2014 roku zaledwie 21 wniosków (3% ogólnej liczby wniosków, które wpłynęły do resortów gromadzących dane w tym zakresie) otrzymanych przez ministerstwa – w ich ocenie – dotyczyło informacji przetworzonej.

Konkludując, należy zauważyć, że ministerstwa ogólnie wywiązują się z obowiązku prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej, ale czynią to z różną częstotliwością i w różnym zakresie, szczególnie w wypadku publikowania dokumentów kontrolnych. Poziom dostosowania stron do potrzeb osób niepełnosprawnych wymaga doskonalenia. W wielu aspektach nie było możliwe zgromadzenie przyjętego w założeniach monitoringu kompletu danych dotyczących dostępu do informacji publicznej, uzyskane wyniki mają więc przede wszystkim charakter jakościowy i mogą stanowić podstawę przygotowania i realizacji pogłębionego badania, obejmującego między innymi szczegółową analizę dokumentów i postępowań dotyczących dostępu do informacji.

### **4.1.3. Wnioski i rekomendacje**

Z badania wynika, że polskie ministerstwa nie wdrożyły jednolitego systemu gromadzenia, analizowania i raportowania danych dotyczących informacji publicznej, nie korzystają również – z wyjątkiem jednego resortu – z możliwości publikowania na swoich stronach internetowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej i odpowiedzi na zawarte w nich pytania. Unieumożliwia to dokonanie oceny całego procesu realizacji prawa do informacji na poziomie administracji rządowej.

**Rekomendujemy przeprowadzenie analizy postępowań związanych z dostępem do informacji publicznej na rzecz zwiększenia otwartości administracji publicznej.**

Biuletyny Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw są tworzone niejednolicie pod względem zastosowanej platformy informatycznej i sposobów organizacji informacji na stronach internetowych tych publikatorów.

**Rekomendujemy wdrożenie Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej jako platformy Biuletynów Informacji Publicznej, wprowadzenie zbliżonej we wszystkich ministerstwach architektury informacji i prowadzenie jednej strony spełniającej standardy Biuletynu Informacji Publicznej.**

Dane publiczne zamieszczane na stronach internetowych ministerstw są udostępniane w formie uniemożliwiającej wyszukiwanie informacji lub nawet zapoznawanie się z ich treścią osobom niepełnosprawnym.

**Rekomendujemy udostępnianie informacji w formie pozwalającej na ich maszynowe przetwarzanie.**

## 4.2. Otwartość procesów decyzyjnych

Partycypacja obywatelska jest jednym z kluczowych wymiarów otwartego rządu. Na poziomie rządowym najszerszą formą realizacji tej idei jest otwarcie procesów legislacyjnych na głos społeczeństwa, czyli praktyka konsultowania projektów aktów prawnych i uwzględnianie opinii obywateli w procesie stanowienia prawa. W systemie władzy publicznej, która pragnie realizować model otwartych rządów, konieczne jest nie tylko zapewnienie formalnej możliwości udziału obywateli w procesie legislacyjnym, ale także stworzenie jak najlepszych warunków takiego uczestnictwa, obejmujących między innymi aktywne informowanie o możliwościach w tym zakresie, zaangażowanie administracji w merytoryczną debatę publiczną wokół tematów będących przedmiotem prac legislacyjnych i rzetelne dokumentowanie tych procesów.

Na gruncie polskiego prawa naturalną przestrzenią do szerokiego włączania obywateli w proces stanowienia prawa na poziomie rządowym są konsultacje publiczne, których celem jest „zebranie uwag do projektu dokumentu rządowego od podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, w tym zwłaszcza od organizacji społecznych, a także obywateli, którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag”<sup>11</sup>. Pojęcie to – stosunkowo nowe w polskiej rzeczywistości legislacyjnej – istotnie poszerza zakres społecznego uczestnictwa w rządowym procesie legislacyjnym, oddzielając od konsultacji o charakterze powszechnym procesy opiniowania przez tak zwanych partnerów społecznych, uprawnionych do tego na podstawie odrębnych przepisów<sup>12</sup> (są one bowiem w istocie zawężone do określonego ustawowo grona potencjalnych uczestników, tymczasem były dotychczas wielokrotnie przedstawiane przez administrację publiczną jako tożsame z konsultacjami społecznymi *sensu largo*).

Analizując wątek otwartości na głos obywateli procesu legislacyjnego na poziomie rządowym, skupiliśmy się właśnie na działaniach w obszarze konsultacji publicznych – związanych przede wszystkim z rządowymi projektami ustaw – prowadzonych przez poszczególne resorty. Sprawdzaliśmy zarówno to, czy są przestrzegane w tym zakresie procedury wynikające z obowiązujących przepisów (dotyczące na przykład minimalnego czasu na zbieranie

11 Por. 1.4.1. *Czym są konsultacje publiczne?*, [w:] *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Rządowe Centrum Legislacji – <http://www.rcl.gov.pl/book/?q=node/540> [dostęp: 20 sierpnia 2015 roku].

12 Pojęcie „konsultacje publiczne” zostało wprowadzone mocą *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, który obowiązuje od początku 2014 roku. Por. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 979) – <http://www.rcl.gov.pl/Regulamin-pracy-RM.pdf> [dostęp: 12 sierpnia 2015 roku].

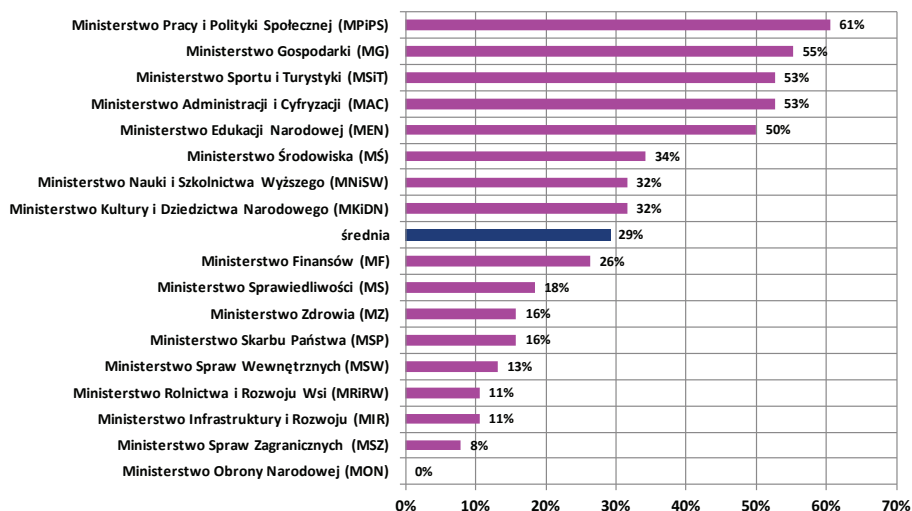
uwag czy wymagania podania uzasadnienia dla skrócenia tego terminu lub rezygnacji z przeprowadzenia konsultacji), jak i to, w jakim stopniu działania resortów związane z konsultacjami sprzyjają zapewnieniu wysokiej jakości dialogu z obywatelami. Istotnym punktem odniesienia w tej kwestii były dla nas wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji (*Siedem Zasad Konsultacji*), stanowiące część rządowego programu „Lepsze Regulacje 2015”, który został przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2013 roku<sup>13</sup>.

W tym miejscu należy poczynić istotne zastrzeżenie. Analizowany w trakcie badania materiał obejmował projekty ustaw procedowane w 2014 roku (to znaczy rozpoczęte w latach poprzednich i kontynuowane w 2014 roku, procedowane i niezakończone oraz zakończone w 2014 roku przesłaniem do łaski marszałkowskiej), z których nie wszystkie podlegały już nowym przepisom o konsultacjach publicznych. W pierwszym etapie przeanalizowano wszystkie te projekty pod kątem tego, czy zostały w ogóle objęte konsultacjami, w drugim etapie sprawdzono, czy były to jeszcze konsultacje społeczne w rozumieniu *Regulaminu pracy Rady Ministrów* obowiązującego do końca 2013 roku, czy też już konsultacje publiczne. Szczegółowej analizie przebiegu procesu konsultacji poddano jedynie te projekty, które konsultowano w nowym trybie. Stąd między innymi znaczna rozbieżność między odnotowaną bezwzględną liczbą projektów procedowanych w tym okresie przez resorty (165) a liczbą projektów, które poddano konsultacjom publicznym (118).

---

13 *Siedem Zasad Konsultacji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – [https://mac.gov.pl/files/7\\_zasad\\_30-04.pdf](https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf) [dostęp: 20 sierpnia 2015 roku].

## 4.2.1. Ogólna charakterystyka wyników monitoringu



Wykres 4. Ranking ministerstw ze względu na otwartość procesów decyzyjnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w ramach projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu”.

Wyniki monitoringu skłaniają nas przede wszystkim do przedstawienia dwóch obserwacji natury ogólnej. Po pierwsze, od czasu wprowadzenia nowego *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, obowiązującego od 1 stycznia 2014 roku, widocznie wzrosła liczba działań o charakterze formalnym podejmowanych przez resorty w zakresie konsultacji publicznych (w tym publikowanie informacji w Biuletynach Informacji Publicznej czy przygotowywanie raportów z konsultacji)<sup>14</sup>. Można powiedzieć, że obecny regulamin dość skutecznie obliguje resorty do podejmowania pewnego minimum działań w tym zakresie, jest bowiem wyraźnie dostrzegalna dyscyplina formalna w kluczowych („zero-jedynkowych”) aspektach procesów konsultacyjnych, które łatwo

14 Porównanie to nie ma charakteru systematycznego, ponieważ omawiane badanie jest pierwszym prowadzonym według przyjętej tutaj metodologii. Głównym punktem odniesienia były dla nas wyniki badania przeglądowego procesów konsultacji na poziomie centralnym, zrealizowanego przez Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” na przełomie 2014 i 2015 roku i obejmującego wybrane procesy konsultacji społecznych towarzyszące rządowym procesom legislacyjnym w 2013 roku. W realizację tego badania były zaangażowane osoby odpowiedzialne za część niniejszego raportu poświęconą otwartości procesów decyzyjnych. Por. *Konsultacje publiczne w ministerstwach. Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, marzec 2015 roku – [http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/08/RAPORT-nt.-KONSULTACJI-PUBLICZNYCH-W-MINISTERSTWACH\\_wersja-finalna.pdf](http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/08/RAPORT-nt.-KONSULTACJI-PUBLICZNYCH-W-MINISTERSTWACH_wersja-finalna.pdf) [dostęp: 17 sierpnia 2015 roku].



zweryfikować, związanych na przykład z przestrzeganiem minimalnych terminów gromadzenia opinii czy koniecznością publikowania raportów podsumowujących. Po drugie, **jakość podejmowanych działań w tym obszarze wskazuje, że administracja centralna wciąż jeszcze, niestety, ma wiele do nadrobienia i poprawy**. Za ilustrację tej tezy może posłużyć następujący przykład: ponieważ *Regulamin pracy Rady Ministrów* nie precyzuje terminu, w jakim musi być opublikowany raport podsumowujący proces konsultacyjny, zdarza się często, że dokumenty te są publikowane dopiero na końcowym etapie prac nad projektem legislacyjnym – zbiorczo, wraz z pozostałą dokumentacją procesu<sup>15</sup>.

Podstawowy problem związany z tym aspektem oceny otwartości rządu prowadzi się do wciąż jeszcze **nie w pełni zadowalającego poziomu uprządkowania informacji publikowanych w zakresie działań konsultacyjnych w wymiarze całego procesu legislacyjnego**. Istotę tego problemu oddaje już sama trudność w ustaleniu dokładnych danych dotyczących liczby procedowanych projektów i projektów poddanych konsultacjom publicznym w 2014 roku. W omawianym badaniu skupiliśmy się na analizie tych procesów, które udało się zidentyfikować za pośrednictwem publicznie dostępnych źródeł informacji w Internecie, przede wszystkim stron internetowych poszczególnych ministerstw i portalu Rządowe Centrum Legislacji (ściślej zaś – stron Rządowego Procesu Legislacyjnego), który jest oficjalną platformą dokumentowania i upubliczniania danych związanych z rządową legislacją.

Korzystając z algorytmów wyszukiwania w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego i na stronach internetowych resortów, a także na podstawie publicznie dostępnych informacji o procesach konsultacji (dokumentacji z tych procesów i komunikatów na ich temat), zidentyfikowaliśmy 165 rządowych projektów ustaw, które były procedowane w 2014 roku, z tego w wypadku 118 stwierdziliśmy z całą pewnością, że przeszły one procedurę konsultacji publicznych. Tymczasem według deklaracji ministerstw, sformułowanych w odpowiedzi na wnioski w trybie dostępu do informacji publicznej, spośród projektów procedowanych w 2014 roku resorty poddały konsultacjom publicznym na różnych etapach aż 210 projektów. Źródeł tych rozbieżności należy się doszukiwać, z jednej strony, we wciąż niepełnej dokumentacji części procesów legislacyjnych (przede wszystkim tych, których procedowanie rozpoczęło się przed 2014 rokiem i do czasu przeprowadzenia badania nie dobiegło końca), z dru-

---

15 W niniejszej publikacji, o ile nie zaznaczono inaczej, autorzy odnoszą się do zapisów *Regulaminu pracy Rady Ministrów* obowiązującego w momencie powstania raportu, czyli przyjętego Uchwałą Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku.



giej zaś strony – w utożsamianiu przez część urzędników procesów konsultacji publicznych z konsultacjami społecznymi w rozumieniu poprzednio obowiązującego *Regulaminu pracy Rady Ministrów*. W trybie konsultacji społecznych procedowano na wcześniejszych etapach prac część projektów, które nadal były przygotowywane w resortach w 2014 roku i tym samym ujęte w ogólnym zestawieniu rozpatrywanych projektów, ale nie na liście projektów konsultowanych publicznie. Swoiste „zamieszanie terminologiczne” w tym zakresie jest widoczne między innymi w niekonsekwencji w stosowaniu pojęcia „konsultacje publiczne” w raportach podsumowujących procesy konsultacyjne, ponieważ raportami z konsultacji publicznych są nazywane dokumenty, które podsumowywały *de facto* procesy konsultacji społecznych (opiniowania z udziałem partnerów społecznych) prowadzone na długo przed wprowadzeniem określenia „konsultacje publiczne” do użycia w procedurach rządowych (co z kolei było zapewne konsekwencją przygotowywania tych dokumentów już w 2014 roku, a więc sporo czasu po zakończeniu właściwego procesu konsultacji).

Patrząc na działania ministerstw z perspektywy otwartości i aktywnego ułatwiania obywatelom docierania do informacji o dostępnych formach uczestniczenia w konsultacjach, jako istotny problem należy wskazać **brak nawyku aktywnego komunikowania o możliwościach udziału w konsultacjach publicznych**. W praktyce zapraszania interesariuszy do konsultacji resorty ograniczają się zwykle najwyżej do wysyłania pocztą zaproszeń do stałych partnerów społecznych według tak zwanych rozdzielników (przeważnie bardzo krótkich), które rzadko obejmują organizacje pozarządowe, niemal nigdy zaś nie pozwalają dotrzeć do szerszego grona obywateli. W minimalnym stopniu do komunikowania o konsultacjach są wykorzystywane popularne kanały komunikacji internetowej: strony internetowe ministerstw (zaledwie w dwudziestu dwóch wypadkach wzmianki o konsultacjach znalazły się na stronie głównej resortu), portale do konsultacji *online* (wykorzystane jedynie w trzynastu procesach konsultacyjnych) czy media społecznościowe (w 2014 roku do komunikowania o konsultacjach projektów wykorzystano je zaledwie trzy resorty, mimo że aż czternaście ministerstw prowadzi oficjalne profile na Facebooku, trzynaście zaś ma oficjalne konta na Twitterze). Zaskakująco rzadko jako forma zapraszania do konsultacji jest wykorzystywana szersza komunikacja mailowa skierowana do zidentyfikowanych interesariuszy instytucjonalnych ze strony społecznej – w zakresie analizowanych projektów zastosowało ją łącznie w trzydziestu procesach konsultacji publicznych zaledwie siedem badanych resortów. Trudno tutaj oczywiście wykazać proste wyniki, ale można domniemywać, że nikła aktywność ministerstw na polu komunikowania o możliwości wzięcia udziału w procesach konsultacji przyczynia

się do tego, że większość procesów konsultacyjnych odbywa się przy udziale pojedynczych uczestników, w toku dyskusji nad projektami ustaw jest zaś słyszalny przede wszystkim – zamiast opinii obywateli – głos instytucji, którym łatwiej jest się rozeznąć i poruszać w tych procedurach.

Podobna zachowawczość cechuje działania ministerstw w zakresie stosowanych narzędzi konsultacji. Zaledwie w 13 na 118 procesów (11%) wykorzystano inne niż pisemne formy zasięgania opinii. Resorty jako wyjściową formę konsultacji traktują bez wyjątku zgłaszanie uwag na piśmie, najczęściej listownie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej, niezależnie od etapu prac legislacyjnych, na którym przebiegają konsultacje. W dotychczasowej praktyce ministerstw trudno odnaleźć próby realizacji zapisów przywoływanych wcześniej *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, w których jest mowa między innymi o potrzebie stosowania zróżnicowanych narzędzi konsultacyjnych na poszczególnych etapach pracy nad projektem.

**Stosowanie w procesie konsultacji standardowych form komunikowania i postępowanie według administracyjnych nawyków**, znanych urzędnikom z codziennej pracy na innych polach, jest wzmacniane **brakiem okazji do zapoznania się z innymi możliwymi rozwiązaniami w tym zakresie**. Tematyka konsultacji rzadko jest bowiem przedmiotem działań edukacyjnych przeznaczonych dla urzędników ministerialnych – zaledwie w trzech resortach odbyły się w 2014 roku szkolenia z tego zakresu organizowane przez samo ministerstwo, po kilku przedstawicieli kolejnych pięciu ministerstw wzięło zaś udział w szkoleniu na ten temat organizowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, mimo że odpowiedzialność za prowadzenie procesów konsultacyjnych jest zwykle rozproszona między wiele komórek w poszczególnych resortach, co oznacza, że większość urzędników ministerialnych może się zeknąć z koniecznością samodzielnego przeprowadzenia takiego procesu w ramach swoich obowiązków. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że ministerstwa nauczyły się już realizować zakładane prawem minimum w zakresie prowadzenia procesów konsultacji publicznych, wciąż jednak rzadko podejmują jakiegokolwiek działania dodatkowe, które mogłyby świadczyć o myśleniu przez nie o konsultacjach i – szerzej – udziale obywateli w procesach legislacyjnych jako o potencjalnych źródłach wiedzy przydatnej w podnoszeniu jakości tych procesów i ich rezultatów. W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, że „na papierze” i we wskaźnikach konstruowanych na podstawie „twardych” danych stosunkowo dobrze wypadają te resorty, które w rzeczywistości przestrzegają jedynie minimalnych wymagań dotyczących strukturalnych, nie zaś jakościowych aspektów procesów konsultacyjnych.

Osobnym wątkiem, który zwraca uwagę już po wstępnym oglądzie wyników monitoringu – zasługującym na pogłębienie w odrębnym badaniu – jest bardzo wysoki (sięgający 86%) odsetek analizowanych projektów ustaw (102 ze 118), które były procedowane bez wcześniejszych prac nad założeniami. Oznacza to, że w wypadku większości rządowych inicjatyw legislacyjnych konsultacje publiczne na etapie projektu ustawy – gdy wnioskodawca po stronie administracji centralnej sformułował już gotową propozycję rozwiązania, bez zapewnienia szansy na prawdziwą i szeroką debatę nad innymi propozycjami czy wspólne z obywatelami przedyskutowanie możliwych kierunków działania w danej kwestii – są właściwie jedyną możliwością włączenia się szerszego grona obywateli do procesu legislacyjnego.

#### **4.2.2. Omówienie wybranych problemów węzłowych, przeszkód oraz dobrych i złych praktyk**

Poniżej omówiono kluczowe kwestie związane z otwartością procesów decyzyjnych, wybrane spośród wszystkich obserwacji poczynionych w ramach monitoringu (pełne wyniki badania są dostępne *online*). Przyporządkowano je czterem obszarom tematycznym: infrastruktura konsultacyjna, komunikowanie o konsultacjach, sposoby prowadzenia konsultacji, responsywność i dokumentacja procesów konsultacyjnych.

##### **Infrastruktura konsultacyjna w resortach**

Wątkiem, który szczególnie uważnie śledziliśmy w toku badania, była swoista infrastruktura konsultacyjna w resortach, rozumiana jako wewnętrzne regulacje i rozwiązania uszczegółowiające przepisy w tym zakresie, przygotowywane na własny użytek przez poszczególne ministerstwa.

Podstawowym wyznacznikiem sposobu prowadzenia konsultacji na szczeblu rządowym pozostaje we wszystkich ministerstwach *Regulamin pracy Rady Ministrów*, własne regulacje w tym obszarze – zwykle bardzo ogólne – wypracowało dotąd zaledwie osiem resortów<sup>16</sup>. Za ważną zmianę w tym zakresie należy jednak uznać przyjęcie przez Radę Ministrów 5 maja 2015 roku *Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, dokument ten ma bowiem szansę wprowadzić do praktyki działań ministerialnych bardziej precyzyjne wskazówki dotyczące prowadzenia poszczególnych etapów konsultacji (na przykład tworzenia list

---

16 Są to: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Ministerstwo Środowiska.

interesariuszy i komunikowania się z nimi, sporządzania informacji zwrotnej z procesu konsultacji), których formułowania na własny użytek większość resortów nie uznawała do tej pory za niezbędne. Rezultaty tych działań będą jednak możliwe do zaobserwowania dopiero w kolejnej edycji monitoringu.

Większość resortów nie przypisuje odpowiedzialności za prowadzenie konsultacji specjalnie wyznaczonym komórkom w swojej strukturze organizacyjnej – nie jest to zwykle obszar specjalizacji żadnego departamentu czy biura, które koordynowałyby te kwestie na poziomie całej instytucji. W dwunastu na siedemnaście ministerstw prace w tym zakresie prowadzą poszczególne departamenty merytoryczne, w których gestii znajduje się konkretny projekt legislacyjny. Wyjątkiem są tutaj Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Środowiska. W resorcie obrony wszystkie etapy procesu legislacyjnego, w tym także konsultacje publiczne, są prowadzone w Departamencie Prawnym. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Ministerstwie Sprawiedliwości i w Ministerstwie Środowiska za przebieg merytoryczny konsultacji (w tym za analizę danych z konsultacji i ich wykorzystanie) odpowiadają departamenty merytoryczne, ale część zadań organizacyjnych (między innymi procedurę przekazywania na zewnątrz komunikatów o konsultacjach i przyjmowania uwag) nadzorują i realizują departamenty prawne (legislacyjne). Z kolei w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – ze względu na niewielką liczbę procedowanych projektów legislacyjnych – konsultacjami zajmuje się *de facto* jedna osoba w Biurze Dyrektora Generalnego.

W czterech ministerstwach całościowy nadzór nad procesami konsultacji publicznych został przypisany konkretnym członkom kierownictwa resortu. W wypadku Ministerstwa Skarbu Państwa oraz Ministerstwa Sportu i Turystyki są to sekretarze stanu, w wypadku Ministerstwa Sprawiedliwości jest to podsekretarz stanu, nadzorujący – w zależności od szczegółowych zapisów wewnętrznych dokumentów resortowych – ogół prac legislacyjnych w resorcie lub jego obsługę prawną. W wypadku Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazano sekretarza stanu, któremu nadzór nad konsultacjami publicznymi został przypisany jako odrębny zakres kompetencji (ale dopiero w 2015 roku, dlatego informacji tej nie uwzględniono w ocenie i rankingu).

Skupienie zadań z zakresu koordynacji procesów konsultacyjnych w resortach w wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej może być oczywiście przedmiotem dyskusji. W zależności od liczby projektów i specyfiki legislacji, jaką prowadzi dane ministerstwo, rzeczywiście może się zdarzyć, że wyodrębnienie osobnej komórki czy nawet odrębnego stanowiska zajmującego się

wyłącznie konsultacjami nie będzie najbardziej praktycznym rozwiązaniem. Co więcej, rozłożenie odpowiedzialności za procesy konsultacyjne między różne osoby w resorcie mogłoby się teoretycznie przyczynić do poszerzenia kompetencji w tym obszarze nie tylko wśród urzędników wyspecjalizowanych w sprawach konsultacji, ale także w szerszym gronie pracowników poszczególnych ministerstw. W tym wymiarze zaskakuje jednak to, jak niewiele resortów stara się wspierać rozwój stosownych kompetencji, prowadząc dla swoich pracowników odpowiednie szkolenia. Jak wspomniano, w 2014 roku szkolenia poświęcone konsultacjom zorganizowały dla swoich pracowników jedynie Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Sportu i Turystyki. Ponadto przedstawiciele kolejnych pięciu resortów wytypowanych do pilotażu serwisu konsultacje.gov.pl (Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Zdrowia) mieli okazję wziąć udział w szkoleniu dotyczącym konsultacji *online*, zorganizowanym w lipcu 2014 roku przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

W praktyce oznacza to zwykle, że w resortach brakuje komórek i kadr, które mogłyby być źródłem informacji i wsparciem dla innych osób w zakresie prowadzenia procesów konsultacyjnych. Transfer wiedzy w tym obszarze ma w ministerstwach zazwyczaj charakter okazjonalny i nieskoordynowany, wielu urzędnikom z jednostek merytorycznych brakuje zaś doświadczenia praktycznego, do którego mogliby sięgnąć w obliczu konieczności przeprowadzenia konsultacji, na przykład w celu zidentyfikowania kluczowych interesariuszy procesu po stronie społecznej i wyboru skutecznych kanałów dotarcia do nich z komunikatem o konsultacjach.

### **Komunikowanie o procesach konsultacji**

Niewiele ministerstw wyodrębnia na swoich stronach internetowych miejsca, w których regularnie są zamieszczane informacje o konsultacjach projektów prawnych. Osobną przestrzeń tego typu (w formie zakładki lub podstrony), która jest oznaczona terminem „konsultacje”, zapewnia w serwisach internetowych zaledwie pięć resortów: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (co interesujące, na początku 2015 roku zakładka taka zniknęła ze strony internetowej Ministerstwa Środowiska po przebudowie witryny resortowej). Większość pozostałych ministerstw zamieszcza konsultowane projekty w swoich Biuletynach Informacji Publicznej – w zakładkach dotyczących legislacji lub zawierających projekty aktów prawnych. W wypadku Ministerstwa Pracy

i Polityki Społecznej, Ministerstwa Skarbu Państwa oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na podstronach poświęconych konkretnym projektom można także znaleźć dokumentację procesów konsultacyjnych (zwykle są to te same dokumenty, które znajdują się w serwisie Rządowego Centrum Legislacji). Ministerstwo Gospodarki na podstronach poszczególnych aktów prawnych zamieszcza informacje o bieżącym etapie ich procedowania i osobie kontaktowej w sprawie określonego projektu oraz odnośnik do podstrony w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny z danymi o ścieżce legislacyjnej tego projektu. W aktualnościach Biuletynów Informacji Publicznej na stronach Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju znajdują się informacje o konsultacjach poszczególnych projektów, z linkami odsyłającymi na właściwe strony Rządowego Centrum Legislacji.

Zdecydowanie najsłabiej pod tym względem prezentują się strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Obrony Narodowej. W wypadku resortu spraw zagranicznych komunikaty o konsultacjach nie są umieszczane w żadnym widocznym miejscu w ministerialnym Biuletynie Informacji Publicznej, a jedynie w portalu Rządowego Centrum Legislacji. Z kolei na stronach Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Obrony Narodowej w zakładkach poświęconych projektom aktów prawnych zamieszczono adnotację, że dokumentacja legislacji znajduje się w serwisie Rządowego Centrum Legislacji, który jest podlinkowany odniesieniem do strony głównej, ale bez odesłania do wyników wyszukiwania dla danego resortu. W pozostałych resortach informację o konsultacjach można zwykle znaleźć dopiero po przejrzaniu podstron poświęconych poszczególnym projektom legislacyjnym. Oznacza to, że aby skutecznie dotrzeć do informacji o możliwości wzięcia udziału w konsultacjach, zainteresowany obywatel musi się dość dobrze orientować w strukturze Biuletynu Informacji Publicznej danego ministerstwa, właściwie zaś powinien doskonale poznać serwis Rządowego Centrum Legislacji, ponieważ tak naprawdę to właśnie jedynie tam może znaleźć informacje o aktualnie prowadzonych konsultacjach projektów legislacyjnych<sup>17</sup>.

Jak sugerują wyniki monitoringu, dla wielu resortów zamieszczenie projektu dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji – wymagane jako minimum działań w zakresie konsultacji – oznacza

---

17 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej prowadzi szczególną podstronę o konsultacjach publicznych, zagnieżdżoną w strukturze serwisu internetowego ministerstwa, w części poświęconej programowi współpracy z organizacjami pozarządowymi (<http://www.mpips.gov.pl/program-wspolpracy-z-ngo/konsultacje>). Znajdują się na niej jedynie informacje o podstawach prawnych prowadzenia konsultacji i o wewnętrznych rozwiązaniach organizacyjnych w tym zakresie, nie ma jednak odnośników do projektów legislacyjnych poddawanych konsultacjom.

jednocześnie maksymalny zakres inicjatywy w tym obszarze. W większości ministerstw podstawowym trybem przekazania projektu do konsultacji jest przesłanie zaproszenia w formie papierowej do wybranych podmiotów społecznych, zwykle według od dawna funkcjonujących w resorcie rozdzielników. Zastosowanie jakichkolwiek innych metod zapraszania do włączenia się w proces konsultacji, w tym także wykorzystanie pozostałych kanałów komunikacyjnych samych ministerstw (na przykład strony internetowej), należy do rzadkości. Zaledwie w 22 wypadkach (18% analizowanych konsultacji publicznych) informacja o konsultacjach została opublikowana na stronie głównej ministerstwa, gdzie najłatwiej byłoby ją znaleźć osobom odwiedzającym serwis internetowy danego resortu (w wypadku Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Zdrowia informacja na temat konkretnego procesu konsultacji ani razu nie pojawiła nawet w resortowym Biuletynie Informacji Publicznej, została jedynie zamieszczona w serwisie Rządowego Centrum Legislacji). Bardzo rzadko resorty sięgają również po inne kanały komunikowania o konsultacjach – według informacji uzyskanych od samych ministerstw, zaledwie sześciokrotnie takie komunikaty były publikowane w mediach (pięciokrotnie przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, raz przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji), siedmiokrotnie zaś pojawiły się w serwisach społecznościowych prowadzonych przez ministerstwa (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wykorzystywało w tym celu Twittera, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Gospodarki – Twittera i Facebooka).

Mailing do podmiotów zidentyfikowanych jako interesariusze procesu konsultacji zastosowano zaledwie w 30 analizowanych wypadkach. W odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej dziesięć resortów zadeklarowało, że ani razu nie skorzystało z tej formy komunikowania w stosunku do projektów procedowanych w 2014 roku lub że nie jest w stanie odtworzyć informacji na ten temat. To ewidentnie niewykorzystany potencjał w zakresie komunikowania o konsultacjach, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że wysyłka powiadomień pocztą elektroniczną wydaje się obecnie najprostszą, jednocześnie zaś potencjalnie najbardziej masową formą dotarcia do różnych grup interesariuszy.

W obszarze komunikowania o konsultacjach, zapraszania do udziału w procesie konsultacji i dogodnego dla potencjalnych interesariuszy udostępniania informacji o procesach konsultacyjnych szczególnie pozytywnie wyróżniają się Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji jest łatwo dostępna zakładka dotycząca kon-



sultacji (widoczna z poziomu głównego menu), pojawiają się na niej również – co jest wyjątkiem w skali wszystkich resortów – nie tylko te same informacje i dokumenty, jakie są publikowane w serwisie Rządowego Centrum Legislacji, ale czasem także dodatkowe materiały informacyjne związane z przedmiotem konsultacji. Ministerstwo Gospodarki o wszystkich prowadzonych przez siebie procesach informuje zarówno na resortowej stronie internetowej (zakładka widoczna z poziomu strony domowej), jak i w ministerialnym *newsletterze*, do którego można się zapisać za jej pośrednictwem. Podobną praktykę stosuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego – od 2015 roku informacje o rozpoczęciu konsultacji projektów ustaw są publikowane w cotygodniowym „Biuletynie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego”, ponadto w menu strony głównej resortu jest specjalna zakładka o konsultacjach. Resort nauki i szkolnictwa wyższego publikował również informacje o konsultacjach w poszczególnych częściach swojego serwisu przeznaczonych dla konkretnych grup odbiorców – przedstawicieli uczelni i świata nauki.

Na osobne wyróżnienie w zakresie tworzenia w badanym okresie infrastruktury służącej lepszemu prowadzeniu konsultacji zasługuje na pewno Ministerstwo Edukacji Narodowej. Był to jedyny resort, który przygotował wniosek i skorzystał ze środków europejskich w skierowanym do ministerstw konkursie realizowanym w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (Priorytet V, Działanie 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora*, Poddziałanie 5.4.2 *Rozwój dialogu obywatelskiego*), którego celem było właśnie wdrożenie reguł zapewniających sprawne konsultacje społeczne i podnoszenie kompetencji w ich prowadzeniu. W ramach projektu „Sprawne konsultacje społeczne w Ministerstwie Edukacji Narodowej”, który zakończył się w czerwcu 2015 roku, pięćdziesięciu pracowników resortu wzięło udział w szkoleniach z zakresu prowadzenia konsultacji, przygotowano dokument *Wytyczne prowadzenia konsultacji publicznych w Ministerstwie Edukacji Narodowej* i przeprowadzono dwa flagowe procesy konsultacyjne z zastosowaniem aktywnych metod konsultacji<sup>18</sup>.

### **Sposób prowadzenia konsultacji**

Jednym z podstawowych wymiarów, co do którego można z całą pewnością mówić o osiągnięciu satysfakcjonującego standardu konsultowania, jest czas przeznaczony na zgłaszanie opinii w toku konsultacji. Na 106 analizowanych procesów, w których można było ustalić dokładne daty rozpoczęcia i zakończenia przyjmowania uwag, aż w 99 wypadkach (93%) termin ten wynosił co

---

18 Por. <http://men.gov.pl/ministerstwo/konsultacje/sprawne-konsultacje-spoeczne-w-ministerstwie-edukacji-narodowej.html> [dostęp: 18 sierpnia 2015 roku].



najmniej czternaście dni (z tego w 69 wypadkach było to co najmniej dwadzieścia jeden dni)<sup>19</sup>. Podczas monitoringu nie stwierdzono, żeby termin ten był krótszy niż siedem dni.

Standardem jest już także możliwość elektronicznego zgłaszania uwag w ramach konsultacji – w zaproszeniach do konsultacji znajdują się zwykle adresy poczty elektronicznej, na które można przesyłać uwagi. Co istotne, zdecydowana większość resortów stosuje również jako standard podawanie informacji o konkretnej osobie odpowiedzialnej za projekt będący przedmiotem konsultacji. W wypadku dwunastu ministerstw każdorazowo w piśmie zapraszającym do konsultacji umieszczano imię i nazwisko takiej osoby lub spersonalizowany adres poczty elektronicznej, który umożliwił ustalenie jej danych osobowych i bezpośredni kontakt w toku konsultacji. Resortami, w których brakowało takich informacji, były Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych<sup>20</sup>.

Standardem nadal jednak nie jest wykorzystywanie w procesie konsultacji możliwości, jakie oferują internetowe portale konsultacyjne. Mają one tę przewagę nad konsultacjami prowadzonymi za pośrednictwem poczty elektronicznej, że oprócz większej dostępności i łatwości udziału w procesie – będących zresztą zaletami wszystkich form działań internetowych – wpływają również pozytywnie na przejrzystość konsultacji. Uwagi zgłaszane za pośrednictwem portali konsultacyjnych są publiczne i zwykle nieanonimowe, z kolei struktura takich portali pozwala opublikować w tym samym miejscu odpowiedzi organizatora konsultacji na zgłoszone uwagi. W wypadku konsultacji, które poddawano analizie w niniejszym badaniu, portale internetowe przeznaczone do prowadzenia konsultacji wykorzystało jedynie pięć resortów, decydując się na to rozwiązanie w wypadku 13 projektów ustaw (11% analizowanych procesów konsultacji). Tak niskie wskaźniki w tym zakresie są tym bardziej zastanawiające, że Rada Ministrów ma własny portal do konsultacji *online* – konsultacje.gov.pl – bardzo zaawansowany pod względem funkcji kluczowych dla takiego narzędzia (między innymi umożliwiający zgłaszanie uwag do wybranych fragmentów dokumentu czy logowanie przez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej ePUAP). Portal ten był już poddany pilotażowi, w ramach którego korzystało z niego sześć ministerstw, dotychczas

---

19 W wypadku 12 ze 118 analizowanych procesów nie udało się ustalić dokładnego czasu trwania konsultacji.

20 W wypadku Ministerstwa Obrony Narodowej nie udało się tego ustalić, ponieważ ani w Rządowym Centrum Legislacji, ani na stronie internetowej resortu nie opublikowano żadnych pism zapraszających do udziału w konsultacjach publicznych.

jednak nie wykroczył poza tę fazę<sup>21</sup>. Rząd nie podjął także szerszych działań propagujących to narzędzie, dlatego od początku pilotażu – uruchomionego w kwietniu 2014 roku – konta użytkownika, pozwalające na zgłaszanie uwag za jego pośrednictwem, założyło zaledwie 126 instytucji (organizacji), z kolei przy przeszukiwaniu zasobów portalu rzuca się w oczy, że jedynie pojedyncze projekty zamieszczone w jego ramach zostały w jakikolwiek sposób skomentowane w trybie konsultacji.

Rządowe procesy konsultacji wciąż także bardzo rzadko wykraczają poza standardową procedurę pisemnego zgłaszania uwag. Spośród 118 przeanalizowanych konsultacji publicznych tylko w 13 zastosowano inne niż pisemne formy zasięgania opinii (nie licząc pisemnych konsultacji za pośrednictwem Internetu): dwunastokrotnie w ramach konsultacji przeprowadzono konferencje uzgodnieniowe lub spotkania konsultacyjne z udziałem uczestników spoza grona administracji (przeprowadziły je przynajmniej raz Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Skarbu Państwa i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych), raz zaś zastosowano wysłuchanie publiczne (Ministerstwo Środowiska). Dodatkowo w jednym wypadku elementem konsultacji było szerokie badanie w formie ankiety elektronicznej na próbie 10 tysięcy przedsiębiorstw (Ministerstwo Gospodarki)<sup>22</sup>. Kwestia różnicowania stosowanych metod prowadzenia konsultacji pozostaje w gestii poszczególnych resortów i – jak wynika z dotychczasowych doświadczeń – niewiele z nich decyduje się na podjęcie większego wysiłku w tym zakresie, nawet w wypadku złożonych i kontrowersyjnych projektów, co do których szczególnie wskazane byłyby konsultacje w formie bezpośredniej (na przykład spotkania konsultacyjne), umożliwiającej bieżące wyjaśnianie różnych wątpliwości dotyczących projektu i precyzyjne przekazywanie komentarzy. Warto w tym miejscu zauważyć, że w *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* wprost zapisano,

---

21 W lipcu 2014 roku Kancelaria Prezesa Rady Ministrów prowadziła szkolenia na ten temat dla przedstawicieli wytypowanych do pilotażu resortów – Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Zdrowia. Pięć z tych resortów w 2014 roku skorzystało z portalu jako uczestnicy pilotażu. Jedynie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie konsultowało za pośrednictwem portalu konsultacje.gov.pl żadnego projektu ustawy procedowanego w 2014 roku, korzystało jednak w tym samym czasie z portalu mamzdanie.org.pl do konsultacji projektów rozporządzeń.

22 Warto jednak zaznaczyć, że badaniem nie zostały objęte na przykład modelowe konsultacje, prowadzone już w 2015 roku przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, w ramach których resort ten testował właśnie aktywne formy konsultowania aktów prawnych.

że „najbardziej efektywne są te procesy konsultacyjne, które łączą w sobie różne metody konsultacyjne. Zaleca się więc, by nie stosować jako jedynych konsultacji pisemnych”<sup>23</sup>. W następnym monitoringu niezwykle interesujące będzie zatem sprawdzenie, w jakim stopniu zapisy tego dokumentu znajdują odbicie w większej różnorodności form konsultacji prowadzonych na poziomie rządowym.

### **Responsywność i dokumentowanie procesów konsultacji**

Za duży postęp w zapewnieniu przejrzystości procesów konsultacji na poziomie centralnym należy na pewno uznać przebudowę serwisu Rządowy Proces Legislacyjny, będącego obecnie podstawowym adresem, pod którym można odnaleźć większość danych o prowadzonych konsultacjach. Wypada docenić zwłaszcza taką funkcjonalność tego systemu, jak możliwość subskrypcji powiadomień o działaniach legislacyjnych w wybranych obszarach tematycznych. Szkoda jedynie, że resorty we własnym zakresie niewiele robią, aby propagować wśród obywateli korzystanie z tych rozwiązań.

Zauważalnym problemem jest jednak w tym wymiarze brak spójności w publikowaniu szczegółowych danych dotyczących konsultacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, ściślej zaś – stale się powtarzające umieszczanie dokumentów z konsultacji w zakładkach dotyczących innych etapów procesu legislacyjnego na stronach poświęconych pracom nad danym projektem. O ile pisma zapraszające do konsultacji znajdują się zwykle w zakładce „Konsultacje publiczne”, o tyle już raporty podsumowujące konsultacje w znakomitej większości wypadków są publikowane w innych zakładkach, przeważnie w dziale „Rada Ministrów”, dokąd zazwyczaj trafia komplet dokumentacji już po przyjęciu projektu przez rząd, zdarza się również, że raport jest zamieszczany jedynie w zakładce „Uzgodnienia”, gdyż na przykład sporządzono go dopiero w odpowiedzi na zapytania o podsumowanie konsultacji, sformułowane przez przedstawicieli innych ministerstw na etapie uzgodnień. Wspomniany brak konsekwencji w dokumentowaniu konsultacji sprawia, że w większości wypadków próby odtworzenia przebiegu konsultacji lub przynajmniej zapoznania się z ich wynikami wymagają każdorazowego poszukiwania odpowiednich dokumentów w różnych działach w portalu Rządowego Centrum Legislacji.

W zakresie realizacji zasady responsywności w konsultacjach wyraźnie widać, że resorty odchodzą od praktyki przygotowywania odpowiedzi indywidualnych na uwagi zgłaszane w konsultacjach – w ciągu trzech miesięcy od

---

23 *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, op. cit.*

zakończenia ostatniego etapu konsultacji opublikowano je jedynie w 16 ze 118 analizowanych procesów konsultacji (13%). W tym samym okresie w wypadku 36 procesów (31%) opublikowano odpowiedzi zbiorcze na zgłaszane uwagi (w formie tabel z zestawieniem uwag lub – w sytuacji niewielkiej liczby zgłoszonych opinii – w formie ich omówienia w raporcie podsumowującym konsultację). Oznacza to, że pełna informacja zwrotna (omówienie zgłoszonych opinii i odniesienie się do nich przez projektodawcę, w tym podanie przyczyny ich ewentualnego odrzucenia) została opublikowana w ciągu trzech miesięcy od zakończenia konsultacji jedynie w wypadku 44% analizowanych procesów. Co interesujące, wskaźnik ten jest znacznie niższy niż wskaźnik dotyczący publikacji raportów podsumowujących konsultacje, choć dokumenty te często nie spełniają tak zdefiniowanych wymagań informacji zwrotnej.

Pewien postęp jest widoczny w spełnianiu wymagań formalnych w zakresie tworzenia raportów z konsultacji – w większości analizowanych procesów konsultacyjnych resorty rzeczywiście przygotowały wymagane *Regulaminem pracy Rady Ministrów* raporty podsumowujące. Niestety, jakość tych podsumowań i odpowiedzi na uwagi zgłaszane w konsultacjach pozostawia wciąż wiele do życzenia, podobnie jak terminy formułowania tych podsumowań. Raporty podsumowujące konsultacje opublikowano w 83 ze 118 analizowanych procesów (70%), przy czym tylko w wypadku 30 z nich taki dokument pojawił się w ciągu trzech miesięcy od momentu zakończenia przyjmowania uwag do projektu. W pozostałych sytuacjach raport był publikowany w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny zwykle dopiero pod koniec całego procesu legislacyjnego, łącznie z ostateczną wersją projektu, który trafiał do zatwierdzenia przez Radę Ministrów.

Zaledwie w 36 analizowanych raportach zawarto zbiorcze podsumowanie uwag i odniesienie się do nich przez organizatora konsultacji, w pozostałych ograniczono się zwykle do wymienienia podmiotów biorących udział w konsultacjach i bardzo skrótowego podsumowania procesu, które trudno uznać za postulowane w *Siedmiu Zasadach Konsultacji* merytoryczne odniesienie się do uwag. Poddając ocenie jakość większości publikowanych raportów podsumowujących konsultacje, należy zauważyć, że w obecnej formule funkcjonują one raczej jako kolejny obowiązkowy dokument procesu legislacyjnego, który resorty są zobowiązane przedłożyć Stałemu Komitetowi Rady Ministrów, niż rzeczywiste narzędzie zbiorczej odpowiedzi na uwagi interesariuszy konsultacji, postulowane choćby w *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*. W połączeniu z publikowaniem podsumowań konsultacji zwykle dopiero pod koniec całego procesu legislacyjnego, trudno uznać, że działania podejmowane przez

ministerstwa w odpowiedzi na zaangażowanie obywateli w konsultacje mogą stanowić prawdziwy wkład w debatę publiczną nad przygotowanymi projektami, jak się to często postuluje.

Ranking otwartości procesów decyzyjnych skonstruowany na podstawie wyników monitoringu ilustruje wyraźny podział na resorty, które w obszarze konsultacji ograniczają się do absolutnego minimum działań wymaganych przez *Regulamin pracy Rady Ministrów*, i na resorty, które na własną rękę próbują stosować bardziej ambitne, nieobowiązkowe rozwiązania. Nawet jednak w wypadku najbardziej aktywnych i zdyscyplinowanych ministerstw jest jeszcze pole do dalszych usprawnień (maksymalna wartość indeksu zaproponowanego dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wyniosła 61%, poza nim zbliżone wartości osiągnęły jeszcze tylko Ministerstwo Gospodarki – 55%, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Sportu i Turystyki – oba po 53%, i Ministerstwo Edukacji Narodowej – 50%). Niepokoją bardzo niskie wartości indeksu dla pozostałych ministerstw. O ile w wypadku takich resortów, jak Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Skarbu Państwa czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych, na których pozycję w rankingu mogą rzuć między innymi niewielka aktywność legislacyjna i szczególnie zakres tematyczny procedowanych projektów (niewymagający na przykład stosowania bardziej zaawansowanych technik komunikowania się z interesariuszami), rzeczywiście często charakteryzujących się wąskim zakresem oddziaływania, o tyle już na przykład niskie wskaźniki otwartości w obszarze konsultacji takich resortów, jak Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju czy Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, których działania legislacyjne znajdują się zwykle w obszarze zainteresowania licznych grup interesariuszy, wskazują dotkliwe braki w aspekcie umożliwiania udziału w procesie stanowienia prawa w kwestiach, które mogą być szczególnie istotne dla obywateli.

### 4.2.3. Wnioski i rekomendacje

Wnioski płynące z monitoringu otwartości procesów decyzyjnych są zbieżne z wynikami podobnych badań opublikowanych w ostatnich latach, wskazując, że zmiany obserwowane w tym obszarze mają od pewnego czasu charakter zdecydowanie ewolucyjny, nie zaś rewolucyjny<sup>24</sup>.

---

24 Por. na przykład: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014; *Konsultacje publiczne w ministerstwach. Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015.

Ogólnie warto zauważyć, że w ciągu kilku ostatnich lat w obszarze konsultacji publicznych rządowych projektów aktów prawnych nastąpiła wyraźna zmiana na lepsze w zakresie zachowania formalnej poprawności tych procesów – resorty przyswoiły sobie minimalne standardy związane między innymi z czasem trwania konsultacji czy obowiązkiem publikowania podstawowych dokumentów procesu konsultacji w portalu Rządowego Centrum Legislacji. Wciąż jednak pozostaje jeszcze wiele istotnych kwestii wymagających usprawnienia. Kilka ważniejszych propozycji w tym zakresie prezentujemy poniżej. Należy przy tym podkreślić, że zamieszczone tutaj sugestie mają wymiar bardziej techniczny i jako takie stanowią dopełnienie podstawowego postulatu o charakterze aksjologicznym, dotyczącego rzeczywistego zwiększenia znaczenia przypisywanego głosowi obywateli w procesach stanowienia prawa, do czego zaś wydatnie się przyczyniają rzetelnie prowadzone konsultacje publiczne.

Przyswojenie i przestrzeganie przez ministerstwa najważniejszych zasad prowadzenia konsultacji na poziomie formalnym trzeba bez wątplenia uznać za zjawisko pozytywne. Jednocześnie należy jednak oczekiwać, że w dalszej kolejności pójdą za nimi zmiany jakościowe na poziomie praktyki organizacji tych procesów, zwłaszcza w zakresie ich aktywnego komunikowania wśród aktorów społecznych – zarówno organizacji pozarządowych i zorganizowanych ruchów społecznych, jak i zwykłych obywateli.

**Podstawową rekomendacją o charakterze ogólnym jest dążenie do uspołnienienia i konsekwentnego stosowania jednolitej polityki w zakresie publikacji informacji o konsultacjach na poziomie całego rządu. Działania w tym kierunku powinny objąć przede wszystkim:**

- egzekwowanie zamieszczania dokumentów w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny w odpowiednich zakładkach na podstronie danego projektu legislacyjnego,
- uporządkowanie stron Biuletynów Informacji Publicznej ministerstw w zakresie miejsca i sposobu publikowania informacji o procesach konsultacji (uniwersalne zakładki, odnośniki do konkretnych stron w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny dotyczących danego projektu),
- wdrożenie obowiązku publikacji konsultowanych projektów na rządowym portalu konsultacje.gov.pl i uczynienie z konsultacji *online* za jego pośrednictwem obowiązkowej formy zasięgania opinii w trybie konsultacji publicznych.

**Przydatne byłoby również wypracowanie na poziomie rządowym pewnego wspólnego standardu publikowania informacji zwrotnej o konsulta-**

**cjach, przede wszystkim w zakresie zawartości raportu z konsultacji i terminu jego publikacji.** Publikowanie odpowiedzi indywidualnych może być z powodzeniem zastąpione praktyką upubliczniania odpowiedzi zbiorczych, zamieszczanych w raporcie podsumowującym w formie syntetycznej prezentacji zgłaszanych postulatów i rzetelnego odniesienia się do nich projektodawcy, a także jego ostatecznej decyzji o ich uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu w finalnej wersji projektu, wraz z podaniem wyczerpującego uzasadnienia ich ewentualnego odrzucenia. Takiemu raportowi każdorazowo powinien towarzyszyć załącznik, w którym byłyby zamieszczone wszystkie uwagi zgłoszone w konsultacjach, z przypisaniem ich odpowiednim interesariuszom (na przykład w formie tabelarycznej). **Optymalnym rozwiązaniem w zakresie terminu publikacji takiego podsumowania mogłoby być stosowanie się do propozycji z Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, w których jako nieprzekraczalny z zasady termin publikacji informacji zwrotnej proponuje się sześćdziesiąt dni od daty zakończenia konsultacji.**

**Na poziomie komunikowania o procesach konsultacji szczególnie ważne wydaje się wdrożenie w resortach jednolitych wewnętrznych procedur w komunikacji elektronicznej,** przede wszystkim zaś wprowadzenie praktyki tworzenia baz adresowych interesariuszy (najlepiej z możliwością samodzielnego dopisywania się do nich, na przykład za pośrednictwem strony internetowej resortu), które byłyby współdzielone w obrębie ministerstwa i pozwalałyby łatwo oraz w sposób skoordynowany przekazywać informacje o konsultacjach licznym podmiotom zainteresowanym obszarami leżącymi w gestii danego ministerstwa. Wzmocnienie tego kanału komunikacji pozwoli poszerzyć krąg uczestników konsultacji poza stałe grono podmiotów, które znajdują się w wielu resortach w tradycyjnych rozdzielnikach konsultacyjnych.

**Warto również zachęcać resorty do korzystania w komunikowaniu się ze środowiskiem organizacji pozarządowych z istniejących publicznych kanałów informacyjnych rozpoznawalnych w trzecim sektorze, na przykład portalu ngo.pl zawierającego osobną zakładkę dotyczącą konsultacji, w której każda instytucja może bezproblemowo zamieścić komunikat o prowadzonych przez siebie konsultacjach<sup>25</sup>.**

---

25 Zakładka funkcjonuje pod adresem <http://konsultacje.ngo.pl> i jest powiązana z *newsletterem*, na który można się zapisać za pośrednictwem portalu ngo.pl. Od jej powstania w marcu 2015 roku na stronie pojawiły się już zaproszenia do udziału w konsultacjach od kilku resortów, między innymi Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Sprawiedliwości. Warto także dodać, że Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej prowadzą



Jak już wspomniano w początkowej części niniejszego raportu, spore możliwości podniesienia jakości procesu konsultacji publicznych niesie przyjęcie przez rząd w 2015 roku *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*. Dokument ten nie tylko nazywa wprost kluczowe zasady i wartości związane z procesami konsultacyjnymi<sup>26</sup>, uświadamiając administracji korzyści płynące z ich prowadzenia, ale także bardziej szczegółowo niż *Regulamin pracy Rady Ministrów* wskazuje, jak w praktyce należy prowadzić procesy konsultacyjne. Z perspektywy administracji ma zarazem tę istotną zaletę, że uzyskał legitymizację z poziomu Rady Ministrów i tym samym wyznacza standard obowiązujący wszystkie resorty. Szczególnie interesujące będzie monitorowanie w przyszłości, czy uchwalenie *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* rzeczywiście przyczyni się do dalszego podnoszenia jakości procesów konsultacyjnych w ramach rządowych prac legislacyjnych, zwłaszcza zaś sprawdzenie, w jakim stopniu ustandaryzuje działania prowadzone w tym zakresie w różnych ministerstwach.

**Pozostaje mieć nadzieję, że za *Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* pójdą także działania wdrożeniowe, przede wszystkim o charakterze edukacyjnym, które pozwolą urzędnikom odpowiedzialnym w resortach za prowadzenie konsultacji dobrze zrozumieć istotę treści zawartych w tym dokumencie i praktycznie się przygotować do realizacji zapisanych w nich zaleceń.** Szkolenia w tym zakresie powinny obejmować przede wszystkim aspekty metodologiczne prowadzenia konsultacji (różne sposoby gromadzenia opinii, w tym zwłaszcza wykorzystywanie form bezpośrednich i Internetu) oraz zagadnienia związane z mapowaniem i skutecznym docieraniem do różnych grup interesariuszy procesów konsultacji, które pomogłyby osobom i jednostkom prowadzącym konsultacje wykraczać poza standardowe grupy odbiorców zaproszeń o konsultacjach.

---

wewnątrzresortowe bazy interesariuszy z grona organizacji pozarządowych, które są wykorzystywane przy dystrybucji informacji o konsultacjach publicznych. Do opracowania podobnej bazy w 2015 roku przystąpiło także Ministerstwo Sprawiedliwości, w którym odpowiedzialność za prowadzenie listy organizacji uczestniczących w konsultacjach publicznych została przypisana w tym samym roku zarządzeniem ministra Departamentowi Strategii i Funduszy Europejskich.

<sup>26</sup> Jest w nim mowa między innymi o tym, że konsultacje publiczne powinny być „prowadzone w sposób otwarty i powszechny, zapewniający każdemu obywatelowi dostęp do konsultowanych dokumentów i możliwość wypowiedzenia się, a także otrzymanie możliwie pełnie uargumentowanych odpowiedzi na zgłoszone uwagi” (*Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, op. cit.).



Biorąc pod uwagę skłonność administracji do stosowania się w pierwszej kolejności do twardych wymagań formalnych, należy przyjąć, że być może nieodzowne będzie tutaj wprowadzenie pewnego systemu rozliczania resortów z wypełniania zaleceń zawartych w *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, na przykład jako elementu kontroli jakości oceny skutków regulacji. Szczególnie przydatne wydaje się ponadto skoordynowanie (na przykład z poziomu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) działań wspierających wymianę doświadczeń w zakresie konsultacji i – szerzej – dialogu z obywatelami prowadzonego przez administrację centralną między samymi pracownikami ministerstw, na przykład w zakresie sposobu organizowania takich procesów, doświadczeń ze stosowania różnych metod pracy i organizacji działań komunikacyjnych. W realiach funkcjonowania resortów najbardziej przekonujące i przydatne są zwykle uwagi i doświadczenia osób poruszających się w swojej pracy w podobnych ramach i spotykających się z podobnymi ograniczeniami.

### 4.3. Przeciwdziałanie korupcji

Przejrzystość, otwartość i odpowiedzialność to zasady budujące otwarty rząd. Odpowiedzialność w rządzeniu przejawia się między innymi we wprowadzaniu w instytucjach publicznych kultury pracy, która jest oparta na wysokich standardach etycznych, a także ogranicza ryzyko występowania konfliktu interesów i korupcji. Otwarty rząd umożliwi obywatelom dostęp do informacji o swoich działaniach, w tym między innymi o wprowadzanych środkach prewencji korupcji.

Rządy państw przystępujących do międzynarodowej inicjatywy Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów, której celem jest wprowadzenie jakościowej zmiany w rządzeniu, zobowiązują się do prowadzenia „efektywnej polityki antykorupcyjnej”, podejmują się ponadto udostępniać „informacje dotyczące działalności i efektywności [swoich] działań na rzecz zapobiegania korupcji”, deklarują realizowanie zasady rozliczalności i wysokich „standardów etycznych [...] wprowadzenie kodeksu postępowania dla funkcjonariuszy publicznych, [...] utrzymywanie lub ustanawianie rozwiązań prawnych ujawniających dochody i majątek wysokich rangą urzędników państwowych, [...] uchwalanie i wdrażanie przepisów mających na celu ochronę osób informujących o nadużyciach w instytucjach publicznych”<sup>27</sup>.

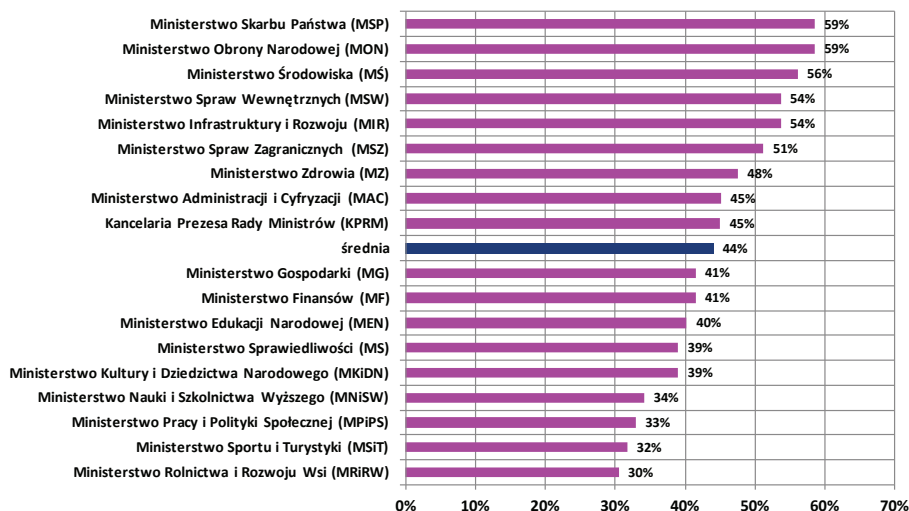
Skuteczna prewencja korupcji w instytucjach publicznych i realizacja zasady rozliczalności (*accountability*) pozwalają ograniczyć nie tylko straty ekonomiczne związane z korupcją, ale także straty społeczne, i budować zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Zaufanie to jest w Polsce wciąż dobrem deficytowym.

Na potrzeby omawianego badania zagadnienie przeciwdziałania korupcji ujęto szeroko, obejmując nim wprowadzanie do instytucji polityk, programów czy rozbudowanych procedur przeciwdziałania korupcji, tworzenie wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości, powoływanie komórek odpowiedzialnych za przeciwdziałanie korupcji, wprowadzanie rozwiązań miękkich – etycznych, realizowanie szkoleń dla pracowników, powoływanie doradców etycznych, wprowadzanie procedur umożliwiających prewencję i ujawnianie konfliktu interesów (procedury naboru, publikacja oświadczeń majątkowych, wewnętrzne uregulowania dotyczące podejmowania dodatkowego zatrudnienia czy zajęcia zarobkowego, składanie oświadczeń o braku sytuacji konfliktu

27 Cytowane fragmenty pochodzą z *Deklaracji Otwartych Rządów*. Polska wersja dokumentu – por. <http://otwartyrząd.org.pl/materiały/polecane-lektury-i-linki> [dostęp: 12 września 2015 roku].

interesów przez pracowników i współpracujących ekspertów), kwestie dotyczące wewnętrznych regulacji lobbingu.

### 4.3.1. Ogólna charakterystyka wyników monitoringu



Wykres 5. Ranking badanych instytucji ze względu na zdolność do przeciwdziałania korupcji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w ramach projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu”.

Rezultaty zbliżonych projektów realizowanych dotychczas w Polsce<sup>28</sup> wskazywały, że polityki antykorupcyjne są wdrażane w instytucjach publicznych powoli, niewiele jest rozwiązań systemowych, dominują zaś propozycje fragmentaryczne i mieszane, wciąż niewystarczające są również działania, których celem jest monitorowanie i ograniczanie konfliktu interesów, brakuje ponadto rozwiązań prawnych chroniących osoby sygnalizujące nieprawidłowości w miejscu pracy, kontrola i nadzór nie funkcjonują skutecznie, z kolei rozwiązania prawne pozwalające ujawniać dochody najwyższych funkcjonariuszy powinny być zmienione. Główne ustalenia monitoringu przeprowadzonego w ramach projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu” – mimo odnotowania pewnej poprawy w kilku obszarach – wciąż blisko korespondują z wcześniejszymi wnioskami.

28 Por.: *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–11*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011; C. Trutkowski, P. Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013; *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.

**Systemy zapobiegania korupcji są wprowadzane incydentalnie.** Sformalizowane i ustrukturalizowane podejście do kwestii przeciwdziałania korupcji nie jest powszechną praktyką w ministerstwach. Niewielka ich część – zaledwie trzy resorty i jeden resort częściowo – wprowadziła zintegrowane systemy zarządzania jakością wraz z tak zwaną nakładką antykorupcyjną, czyli Systemem Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Większość ministerstw wdraża rozwiązania fragmentaryczne mieszane, głównie proceduralne i tak zwane miękkie. Nie przygotowano modelowego – zalecanego wszystkim instytucjom rządowym (lub choćby resortom) – opartego na prewencji rozwiązania w zakresie zapobiegania nieprawidłowościom. W zbyt małym stopniu wykorzystuje się możliwości analizy i opisu zagrożeń korupcyjnych, a także wprowadzania działań naprawczych, jakie proponuje polityka zarządzania ryzykiem<sup>29</sup>. Jeśli nawet podejmuje się już takie działania i powstają opisy, na przykład w ramach realizacji procedur szacowania ryzyka, to ich rezultaty pozostają informacją wewnętrzną danej instytucji i nie są upubliczniane. Wewnętrzne procedury reagowania na zdarzenia korupcyjne są wdrażane relatywnie wolno, przy czym w większości ich twórcy skupiają się na stronie formalnej i kryterium zgodności zachowań z prawem, pomijając znaczenie kultury organizacyjnej, która buduje klimat sprzyjający sygnalizowaniu i przyczynia się do budowania postaw wśród pracowników. Nieliczne ministerstwa informują interesariuszy na stronie domowej lub w Biuletynie Informacji Publicznej o możliwości zgłaszania informacji o korupcji, podobnie wygląda kwestia informowania o funkcjonowaniu w instytucji doradców etycznych, choć powołano ich w dwunastu resortach.

**Niedostrzeżenie problemu konfliktu interesów.** Osoby pełniące funkcje publiczne (zarówno urzędnicy, jak i politycy) są stale narażone na znalezienie się w sytuacji konfliktu interesów – czy to potencjalnego, czy to rzeczywistego, dlatego ogromnie ważne jest wprowadzanie rozwiązań pozwalających unikać sytuacji konfliktogennych i ujawniać takie zdarzenia. Na poziomie ustawowym wprowadzono kilka rozwiązań, które powinny zabezpieczać urzędy państwowe przed konfliktem interesów. Mimo to w ministerstwach nie podejmuje się prób doprecyzowania w konkretnych pragmatykach, czym jest konflikt interesów. Istnieje co prawda praktyka składania przez pracowników oświadczeń o bezstronności czy braku konfliktu interesów w różnych sytu-

---

29 *Rekomendacje wynikające z analizy funkcjonowania elementów kontroli zarządczej w wybranych jednostkach nadzorowanych przez PRM*, załącznik nr 1 do listu minister Julii Pitey do kierowników jednostek podległych i nadzorowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów z 10 sierpnia 2011 roku – <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/wybrane-analizy-i-infor/583,Wybrane-analizy-i-informacje-z-zakresu-nadzoru.html> [dostęp: 12 września 2015 roku].

acjach, z danych uzyskanych w trakcie monitoringu wynika jednak, że nie jest ona częsta, wiedza o niej nie jest zaś powszechna.

Z kolei system składania i kontroli oświadczeń majątkowych, które powinny odgrywać w tej kwestii rolę instrumentu pomocniczego, jest pełen luk i – jako niespełniający funkcji prewencyjnej – wymaga zmiany.

**Nieprecyzyjna definicja lobbingu umożliwia informowanie o niewielkiej części rzeczywistych działań lobbystycznych, którym są poddawani decydenci.** Ustawa o działalności lobbینگowej w procesie stanowienia prawa zawiera szeroką definicję lobbingu, która nie pozwala jasno ustalić, kto jest lobbystą (zwłaszcza lobbystą profesjonalnym), ponadto dotyczy tylko podmiotów uczestniczących w procesie stanowienia prawa i obejmuje jedynie proces legislacyjny, nie zaś inne decyzje publiczne. Kontroli umykają działania prowadzone przez pozostałe grupy interesariuszy, na przykład związki zawodowe, grupy pracownicze, firmy konsultingowe czy prawnicze, dotyczące wydawania decyzji politycznych czy administracyjnych. Sprawozdania składane przez instytucje publiczne są oszczędne w treści i bardzo ogólne.

**Działania edukacyjne w ministerstwach.** Brakuje informacji, w jaki sposób podejmowane przez resorty działania edukacyjne (szkolenia, kursy, warsztaty) – realizowane samodzielnie lub we współpracy z podmiotami zewnętrznymi – przekładają się na rzeczywiste działania w obszarze zapobiegania i zwalczania korupcji.

**Niewystarczająca informacja o prowadzonych działaniach i wprowadzanych rozwiązaniach.** W Biuletynach Informacji Publicznej i na stronach internetowych ministerstw informuje się – z drobnymi wyjątkami – fragmentarycznie i wycinkowo na temat wprowadzanych i obowiązujących w instytucjach rozwiązań, których celem jest prewencja korupcji: polityk antykorupcyjnych, polityki zarządzania ryzykiem, procedur i działań obejmujących wybrane obszary. Dokumenty wewnętrzne, jak regulaminy pracy, zarządzenia, rozporządzenia czy decyzje dyrektorów generalnych, rzadko są udostępniane w Biuletynach Informacji Publicznej – przeważnie można je uzyskać dopiero po złożeniu wniosku o dostęp do informacji publicznej. Brak ujednoczonej struktury biuletynów sprawia, że w każdym z nich informacje dotyczące polityk, rozwiązań czy procedur można znaleźć w różnych miejscach. Wspólne dla wszystkich zakładki dotyczące konkretnej tematyki, na przykład działalności lobbینگowej, zawierają tak zróżnicowane dane i materiały, że nierzadko brakuje podstawowych informacji. Szukając odpowiedzi na pytania ankiety, badacze uczestniczący w monitoringu w wielu wypadkach nie mogli znaleźć informacji, które pozwoliłyby ustalić właściwy stan rzeczy.

### 4.3.2. Omówienie wybranych problemów węzłowych, przeszkód oraz dobrych i złych praktyk

Wyniki monitoringu pokazują zróżnicowany obraz działań dotyczących przeciwdziałania korupcji realizowanych w instytucjach publicznych. Nasuwa się jednak wniosek, że rozwiązania te są wciąż fragmentaryczne, brakuje zaś podejścia systemowego. W przyjętym przez Radę Ministrów w kwietniu 2014 roku – po czterech latach przygotowań – *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* wpisano jako jedno z zadań wprowadzanie w instytucjach publicznych mechanizmów prewencji korupcji i dokonanie zmian ustawowych dotyczących uregulowania lobbingu czy kwestii zapobiegania konfliktowi interesów. Można oczekiwać, że jeśli założenia te zostaną zrealizowane, to w przyszłości sytuacja ulegnie poprawie. Tymczasem warto zwrócić uwagę na kilka istotnych problemów.

#### Programy prewencji korupcji w ministerstwach

W administracji rządowej są wprowadzane różne programy prewencji korupcji. W wypadku dwunastu instytucji udało się ustalić, że wdraża się tam mniej lub bardziej zaawansowane mechanizmy prewencji.

W trzech ministerstwach oraz jednym częściowo wprowadzono politykę jakości (zintegrowany system zarządzania) i System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Warto przypomnieć, że dokumentacja Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym jest oparta na wymaganiach uzupełniających do ISO 9001 i jego uruchomienie jest możliwe tylko wtedy, kiedy instytucja wprowadziła system zarządzania jakością ISO 9001. Metodyka opiera się na: przeprowadzeniu analizy ryzyka korupcyjnego wszystkich procesów zidentyfikowanych w instytucji, systematycznym monitorowaniu procesów objętych ryzykiem, kontroli zabezpieczeń antykorupcyjnych i wdrożeniu procedury postępowania w wypadku wystąpienia sytuacji korupcyjnych, objęciu pracowników działaniami edukacyjnymi dotyczącymi etyki i przeciwdziałania korupcji<sup>30</sup>. System podlega audytom i certyfikacji (raz na trzy lata), to zaś wiąże się z koniecznością okresowego przeglądu wprowadzonych rozwiązań.

Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz częściowo Ministerstwo Sprawiedliwości wprowadza-

---

30 Należy jednocześnie pamiętać, że dodatkowymi warunkami wprowadzenia Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym są przywództwo etyczne w instytucji i propagowanie postaw etycznych. System opiera się na dwóch dokumentach: polityce antykorupcyjnej – będącej formalną częścią dokumentacji regulującej działanie instytucji, i księdze jakości – obejmującej najważniejsze dokumenty systemu oraz wykaz aktów prawnych niosących ryzyka korupcyjne dla pracy instytucji.

dziły system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym (najpóźniej uczynił to resort spraw wewnętrznych), zamieszczając informacje o jego wprowadzeniu i podstawowe dokumenty – księgę jakości i informacje o systemie w swoich Biuletynach Informacji Publicznej. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opublikowało w tej sprawie bardzo oszczędne komunikaty, z kolei Ministerstwo Sprawiedliwości, które wdrożyło system częściowo (w dwunastu komórkach organizacyjnych), zapowiada odejście od realizacji Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym i przygotowanie wewnętrznych przepisów zastępujących ten system. Nie wiadomo, czy będzie to próba zbudowania programu obejmującego wszystkie działania prowadzone przez resort, czy tylko wybrane obszary.

Jak wynika z badania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego w latach 2011–2012, ogólny charakter reguł systemu i wytycznych dotyczących jego stosowania skutkują dowolnością zarówno w przygotowywaniu, jak i w realizowaniu procedur. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest duża arbitralność w sposobie wprowadzania systemu i oceny ryzyk korupcyjnych oraz brak konieczności wdrażania działań naprawczych. Mimo tych słabości jest to do tej pory jedyne systemowe rozwiązanie prewencji korupcji funkcjonujące w polskiej administracji rządowej.

Dwa ministerstwa przyjęły własne ogólne strategie antykorupcyjne – w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest to dokument martwy, niezmieniany od powstania w 2008 roku, z kolei minister środowiska w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2012 rok poinformował o przyjęciu przez resort strategii antykorupcyjnej (zatwierdzonej w 2013 roku), nie została ona jednak upubliczniona i nie ma do niej odniesień w późniejszych badanych dokumentach.

Część resortów wprowadza mniej lub bardziej rozbudowane procedury antykorupcyjne połączone z tak zwanymi działaniami miękkimi – etycznymi. W Ministerstwie Obrony Narodowej wypracowuje je Biuro Procedur Antykorupcyjnych, obejmują zaś one przede wszystkim kwestie unikania i ujawniania konfliktu interesów, kontakty z klientami, wykonawcami usług czy osobami przygotowującymi opinie. Ministerstwo Zdrowia wdrożyło politykę organizacyjną dotyczącą postępowania z klientami zewnętrznymi i regulaminy porządkujące postępowania konkursowe w sprawie ofert na realizację świadczeń wyspecjalistycznych oraz system monitorowania procesu tworzenia aktów prawnych pod kątem przeciwdziałania konfliktowi interesów i korupcji, zamieściło również na stronie domowej starannie przygotowaną informację o wprowadzanych w resorcie rozwiązaniach, których celem jest przeciwdziałanie korupcji. Ministerstwo Skarbu Państwa przyjęło *Wytyczne*



w sprawie postępowania w przypadku wystąpienia korupcji, konfliktu interesów lub zachowań niepożądanych, definiujące zadania, procedury i osoby odpowiedzialne za zapobieganie sytuacjom korupcyjnym. W 2014 roku w Ministerstwie Finansów wprowadzono procedurę zapobiegania korupcji w zamówieniach publicznych, określającą zasady zapobiegania korupcji i postępowanie w wypadku zaistnienia takich sytuacji w obszarze zamówień publicznych.

Warto również wspomnieć, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w czerwcu 2015 roku wprowadziło zarządzeniem ministra politykę przeciwdziałania korupcji i nadużyciom finansowym, Ministerstwo Skarbu Państwa dołączyło w sierpniu 2015 roku do grona resortów, które uruchomiły system zarządzania jakością i system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, z kolei Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju podjęło w 2015 roku prace nad wdrożeniem polityki antykorupcyjnej i ogłosiło *Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020*. Tych rozwiązań nie mógł już jednak objąć przeprowadzony monitoring.

### **Kontrola zarządcza – niedoceniany mechanizm prewencji korupcji**

Jednym z mechanizmów, który mógłby się przyczynić do skutecznej prewencji korupcji w instytucjach sektora finansów publicznych – choć nie był projektowany z myślą o przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym – jest kontrola zarządcza<sup>31</sup>. Regulacje dotyczące kontroli zarządczej wprowadzono Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, której art. 68 definiuje tę kontrolę jako ogół działań służących zapewnieniu osiągnięcia celów i realizacji zadań zgodnie z prawem, efektywnie, oszczędnie i terminowo. Właściwe wdrożenie kontroli zarządczej pozwala instytucji sektora finansów publicznych precyzyjnie wyznaczać cele i zadania oraz monitorować stopień ich urzeczywistnienia<sup>32</sup>.

W ministerialnych Biuletynach Informacji Publicznej znajdują się zakładki poświęcone kontroli zarządczej, zawierające przede wszystkim oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w resorcie w danym roku kalendarzowym. Spo-

---

31 Model kontroli zarządczej w Polsce opiera się na przyjętej przez Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) koncepcji pięciu powiązanych ze sobą obszarów: środowiska wewnętrznego, analizy i oceny ryzyka, mechanizmów działania, informacji i komunikacji, monitoringu. Model COSO zyskał legitymację dzięki Komunikatowi Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. W załączniku do komunikatu przedstawiono standardy w odniesieniu do pięciu wymienionych obszarów.

32 A. Bartoszewicz, H. Lelusz, *Budowanie systemu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 718, „Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia”, nr 53, s. 49.



śród wszystkich instytucji publicznych objętych monitoringiem dwie nie opublikowały takich oświadczeń za 2014 rok. Jedną z nich jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, która nie ma obowiązku sporządzania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, o czym monitorujący dowiedzieli się z komentarza do wyników monitoringu przygotowanego przez tę instytucję<sup>33</sup>, dlatego nie została ona objęta w tym obszarze rankingiem.

Struktura oświadczeń o stanie kontroli zarządczej nie nawiązuje bezpośrednio ani do obszarów zgodnych z modelem COSO, ani do standardów wynikających z komunikatu ministra finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej. Składają się one z trzech działów. Pierwszy dotyczy oceny kontroli zarządczej w resorcie, drugi – zastrzeżeń związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej i planowanych działań naprawczych, trzeci – działań podjętych w minionym roku w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej. Wyniki monitoringu pozwalają stwierdzić, że w żadnym spośród dostępnych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za 2014 rok nie są wymienione wprost działania naprawcze związane ze stwierdzonym ryzykiem korupcji. Przykuwa jednak uwagę brak innych ważnych dokumentów związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w poszczególnych ministerstwach, choćby rejestru ryzyk. W związku z tym nie można jednoznacznie stwierdzić, jak jest rozumiane i szacowane ryzyko korupcji oraz jakie działania naprawcze należałoby podjąć, aby je wyeliminować lub przynajmniej zminimalizować.

## **Procedury reagowania na zdarzenie korupcyjne i ochrona sygnalistów**

Jednym z podstawowych elementów każdego systemu zapobiegania korupcji są procedury informowania o nieprawidłowościach występujących w instytucjach publicznych, pozwalające pracownikom sygnalizować nieprawidłowości bez obawy przed negatywnymi konsekwencjami, takimi jak utrata pracy, zagrożenie osobistego bezpieczeństwa czy ostracyzm. Ochrona sygnalistów jest jednym z ważniejszych priorytetów międzynarodowego Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. W 2014 roku dziewięć resortów dysponowało jakimikolwiek procedurami reagowania na zdarzenia korupcyjne. Procedury te skupiają się jednak głównie na stronie formalnej i na kryterium zgodności

---

33 Na podstawie art. 70 ust. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) oświadczenie o stanie kontroli zarządczej składa minister kierujący działem administracji rządowej. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działań administracji rządowej wykonywaną przez jednostki wymienione w art. 33a ust. 1 Ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 812).

zachowań z prawem, nie sprzyjają zaś tworzeniu odpowiedniej kultury organizacyjnej budującej przyjazny klimat sygnalizowaniu i pozytywne postawy wśród pracowników. Zawierają one informacje o tym, co powinien zrobić urzędnik w sytuacji otrzymania propozycji korupcyjnej, do kogo ma zgłosić sprawę i jakie działania muszą być podjęte przez kierownictwo w związku z wyjaśnieniem sprawy. Przykładem najprostszej i najkrótszej procedury reagowania na zdarzenia korupcyjne są – niezmiennie od 2006 roku – *Zasady postępowania w przypadku wystąpienia podejrzenia działań o charakterze korupcyjnym* w Ministerstwie Sprawiedliwości. Jest to procedura gromadzenia informacji o zjawiskach korupcyjnych w resorcie i zbiór zasad postępowania w wypadku wystąpienia korupcji. W dokumencie przedstawiono sposoby pozyskiwania informacji o zachowaniach o charakterze korupcyjnym, osoby, do których takie informacje są przekazywane, i metody postępowania ze zgłoszoną sprawą. Niepokój budzi wprowadzony mechanizm zgłaszania podejrzenia korupcji dotyczącego dyrektora biura lub dyrektora departamentu również szefowi gabinetu politycznego.

Z perspektywy sygnalisty ważna jest możliwość skonsultowania się z doradcą etycznym. Możliwość taką gwarantują procedury resortów gospodarki, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych.

Jest istotne, aby wprowadzany mechanizm gwarantował bezpieczeństwo dokonywania zgłoszenia, szczególnie możliwość anonimizacji danych osobowych zgłaszającego. Informacje o możliwości nieujawniania danych osoby zgłaszającej zapisał w procedurze resort finansów, z kolei możliwość zachowania anonimowości zapewniono w procedurach resortów Skarbu Państwa, środowiska, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych.

Ponieważ sytuacja prawna osób zgłaszających nieprawidłowości jest w Polsce trudna – zarówno z powodów kulturowych, jak i z braku właściwych przepisów – szczególnie ważne jest więc przygotowanie procedury, która (o czym była już mowa) będzie budować kulturę organizacyjną instytucji. Warto zwrócić uwagę na dwa rozwiązania w tym zakresie, które wydają się bardziej dopracowane i stanowią dobrą podstawę dalszych prac pod kątem realizowania wspomnianych wymagań.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych przygotowało procedurę dotyczącą specyfiki resortu i – jako jedyna instytucja administracji centralnej – zaakcentowało rolę sygnalisty w zgłaszaniu nieprawidłowości i ochronę jego dobra (interesu).

Procedura Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zawiera podstawowe elementy rekomendowane dla tworzenia takich polityk, ale można w niej znaleźć

także następujące sformułowanie: „pełnomocnik [...] w szczególności ocenia, czy dokonane zgłoszenie nie jest działaniem wymierzonym w celu zdyskredytowania pracowników MSW lub MSW”<sup>34</sup>. Wynika z niego, że głównym celem badania zgłoszenia nie jest ustalenie, czy nieprawidłowość rzeczywiście wystąpiła, trudno również nie odnieść wrażenia o braku zaufania do potencjalnego sygnalisty. Komunikat ten nie zachęca do zgłaszania nieprawidłowości i nie wpłynie na budowanie w resorcie właściwego klimatu wokół osoby sygnalisty.

Omówione procedury to przejaw pierwszych doświadczeń polskiej administracji we wdrażaniu rozwiązań, których celem jest zgłaszanie nieprawidłowości i ochrona sygnalistów. Mimo poczynionych zastrzeżeń, trzeba przyznać, że jest to chyba najbardziej pozytywne ustalenie monitoringu, świadczące również o skuteczności działań rzeczniczych prowadzonych od lat przez Fundację im. Stefana Batorego. Warto więc wyrazić nadzieję, że będą wprowadzane kolejne rozwiązania, istniejące zaś będą sukcesywnie ulepszone.

### **Zapobieganie konfliktowi interesów**

Jednym z głównych wniosków zawartych w raporcie Fundacji im. Stefana Batorego o konflikcie interesów w administracji rządowej<sup>35</sup> było ukazanie chaosu legislacyjnego i braku spójnej koncepcji prawnej tego zjawiska. Brak uporządkowanych ram prawnych dotyczących problematyki konfliktu interesów przekłada się na brak systemowego i efektywnego podejścia do tej problematyki także na poziomie poszczególnych ministerstw.

Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, nazywane powszechnie „zarządzeniem etycznym”, formułuje standardy wykonywania zadań przez członka korpusu służby cywilnej, choć nie pojawia się w nim termin „konflikt interesów”. Przedstawiony w przedmiotowym zarządzeniu zbiór zasad i postanowień powinien chronić członka korpusu służby cywilnej przed konfliktem interesów, jeśli będzie on przestrzegał przyjętych tam standardów.

Konflikt interesów został zdefiniowany w *Kodeksie etycznego postępowania pracowników i żołnierzy Ministerstwa Obrony Narodowej, Wytycznych z zakresie postępowania w przypadku wystąpienia korupcji, konfliktu interesów lub*

---

34 Par. 6 pkt 2 Zarządzenia Nr 29 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 24 czerwca 2013 roku w sprawie standardów w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

35 *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników, op. cit.*

*zachowań niepożądanych Ministerstwa Skarbu Państwa i w Poradniku antykorupcyjnym Ministerstwa Środowiska.*

Większość ministerstw nie wypracowała spójnego mechanizmu unikania i ujawniania konfliktu interesów. Zgodnie z odpowiedziami udzielonymi na pytania ankiety, składanie oświadczeń o braku konfliktu interesów (poza oświadczeniami dotyczącymi udziału w komisjach przetargowych) jest stosowane w sytuacjach przystępowania do czynności kontrolnych, uczestniczenia w komisjach prowadzących nabór w służbie cywilnej (szczególnie na wyższe stanowiska) i przy ubieganiu się o dodatkowe zatrudnienie. Coraz częściej mechanizm składania oświadczeń jest wprowadzany w wypadku udziału w różnych komisjach konkursowych przyznających dotacje z funduszy krajowych lub europejskich oraz w związku z innymi działaniami związanymi z zadaniami wykonywanymi przez resorty, ale wciąż nie jest to reguła. Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformowały o braku konieczności składania oświadczeń o konflikcie interesów w tych resortach.

Kluczowymi elementami systemu zapobiegania korupcji i konfliktowi interesów są składanie i weryfikacja oświadczeń o stanie majątkowym oraz regulacja problemu tak zwanych drzwi obrotowych. Zgodnie z zapisami Ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, oświadczenia majątkowe składane przez urzędników ministerstw i kierownictwo polityczne resortów stanowią tajemnicę prawnie chronioną i nie są upubliczniane. Rządowa koalicja Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin wprowadziła w latach 2005–2007 praktykę ujawniania oświadczeń majątkowych przez kierownictwo resortów. W ramach monitoringu próbowano sprawdzić, czy i w jakim stopniu ta dobra praktyka była stosowana w 2014 roku. Oświadczenia majątkowe poprzedników osób piastujących obecnie funkcje ministra, sekretarza i podsekretarza stanu są niedostępne, można więc było ocenić jedynie to, czy osoby zajmujące teraz te stanowiska upubliczniły swoje oświadczenia majątkowe. Oświadczenia wszystkich ministrów są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o czym w swoich biuletynach informują tylko resorty gospodarki oraz infrastruktury i rozwoju. Oświadczenia sekretarzy i podsekretarzy stanu udostępnia się w biuletynach poszczególnych ministerstw. Oświadczenia wszystkich sekretarzy i podsekretarzy stanu za 2014 rok zostały upublicznione w dziesięciu z osiemnastu analizowanych instytucji.

Do Ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne wprowadzono roczny okres karencji między

zakończeniem przez funkcjonariusza pracy w instytucji publicznej a możliwością podjęcia przez niego zatrudnienia u przedsiębiorcy, wobec którego podejmował rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych (problem tak zwanych drzwi obrotowych). Urzędnik może odwołać się w sprawie skrócenia tego okresu do specjalnej komisji działającej przy premierze<sup>36</sup>. Niestety, wyniki prac tego gremium nie są jawne – decyzje podejmowane przez Komisję Rozpatrującą Wnioski o Wyrażenie Zgody na Zatrudnianie Osób, Które Pełniły Funkcje Publiczne nie są upubliczniane w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów. Z odpowiedzi udzielonej na pytanie zadane we wniosku o dostęp do informacji publicznej wynika, że w 2014 roku sześciu urzędników odchodzących z resortów zwróciło się do komisji z wnioskiem o skrócenie rocznego okresu karencji, wobec pięciu zostały wydane decyzje pozytywne.

### **Wewnętrzne regulacje dotyczące lobbingu**

Kwestie lobbingu reguluje Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Definiuje ona działalność lobbingową jako każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Zawodowa działalność lobbingowa – wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej – ma charakter zarobkowy, jeśli jest prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.

Artykuł 16 przywoływanej ustawy nakłada na organy władzy publicznej obowiązek niezwłocznego udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową. Realizując ten obowiązek, ministerstwa w swoich Biuletynach Informacji Publicznej tworzą zakładkę dotyczącą działalności lobbingowej.

Zawartość wspomnianych zakładek rozczarowuje. Co prawda trzynaście ministerstw opublikowało w Biuletynach Informacji Publicznej wewnętrzne akty prawne regulujące kontakty z lobbystami – akty te mają rangę zarządzeń (ministra lub dyrektora generalnego) lub decyzji (w dwóch wypadkach dyrektora generalnego) – brakuje jednak dobrej praktyki w zakresie publikowania

---

36 Jest to Komisja Rozpatrująca Wnioski o Wyrażenie Zgody na Zatrudnianie Osób, Które Pełniły Funkcje Publiczne – por. <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/inne-organy-doradcze-po/265,Komisja-Rozpatrujaca-Wnioski-o-Wyrazenie-Zgody-na-Zatrudnianie-Osob-Ktore-Pelnil.html> [dostęp: 12 września 2015 roku].

tych aktów w odpowiednim miejscu, jakim jest właśnie zakładka dotycząca lobbingu. Jedynie w ośmiu resortach dokumenty te znajdują się w stosownych zakładkach, w pozostałych zaś – w dziennikach urzędowych ministerstw.

Zamieszczone w Biuletynach Informacji Publicznej akty prawa wewnętrznego dotyczące postępowania z podmiotami prowadzącymi działalność lobbingową regulują przede wszystkim procedurę zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem aktu normatywnego oraz formę kontaktu i jego dokumentację. W nielicznych zakładkach znajdują się wzory urzędowego formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem aktu normatywnego. W Biuletynach Informacji Publicznej, w których nie ma wewnętrznych aktów regulujących tę kwestię, są zawarte przede wszystkim informacje o działaniach lobbingowych podejmowanych wobec ministrów.

Zakładka dotycząca lobbingu znajdująca się w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki zawiera powszechnie obowiązujące akty prawne definiujące działalność lobbingową, a także trzy ilustracje prezentujące sposób i zasady postępowania ze zgłoszeniami lobbystów oraz procesy i zadania w zakresie lobbingu w stanowieniu prawa. Nie zapewniają one jednak całościowego obrazu procedury obowiązującej w tym ministerstwie w sytuacji zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem aktu prawnego. Znacznie lepszym rozwiązaniem jest, jak się wydaje, narracyjny opis zasad prowadzenia działalności lobbingowej w danym resorcie, jaki opublikowano jedynie w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Obrony Narodowej.

Podstawowym mankamentem w wypadku niemal wszystkich ministerstw jest niepublikowanie notatek ze spotkań z lobbystami<sup>37</sup> i informacji o działaniach prowadzonych wobec pracowników ministerstwa przez niezarejestrowanych lobbystów, do czego zobowiązuje art. 17 Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie opublikowały sprawozdania o działaniach lobbingowych za 2014 rok. W żadnym resorcie nie utworzono wyspecjalizowanych komórek do spraw kontaktu z lobbystami, w czterech ministerstwach istnieją jednak komórki do spraw kontaktu z innymi interesariuszami niż lobbyści. Analiza dokumentów zamieszczonych w zakładkach dotyczących działalności lobbingowej pozwala stwierdzić, że w 2014 roku w objętych monitoringiem instytucjach odnotowa-

---

37 Wyjątkowo w zakładce Ministerstwa Skarbu Państwa, w pliku z 2010 roku, udało się odnaleźć kopie notatek ze spotkań – <http://msp.jskinternet.pl/bip/prawo/tworzenie-prawa/dzialalnosc-lobbingowa/roczna-informacja-o-dzi> [dostęp: 12 września 2015 roku].

no łącznie 38 kontaktów z podmiotami prowadzącymi działalność lobbingową w procesie stanowienia prawa.

Przeglądając zawartość załączek dotyczących lobbingu, można stwierdzić, że brakuje jednolitych standardów co do publikowanych w nich treści. Wskazane wydaje się publikowanie w tym miejscu aktu prawa wewnętrznego z niezbędnymi załącznikami (wzorami dokumentów) oraz precyzyjnych bieżących i rocznych sprawozdań o działaniach lobbingowych podejmowanych wobec pracowników ministerstw. Znacznym ułatwieniem dla obywatela czy interesariusza byłoby zamieszczenie w zakładce omówienia zasad prowadzenia działalności lobbingowej przyjętych w resorcie.

## **Edukacja**

Szkolenia i warsztaty dotyczące szeroko rozumianego problemu korupcji są prowadzone zarówno dla pracowników ministerstw objętych służbą przygotowawczą, jak i dla urzędników korpusu służby cywilnej. Szesnaście ministerstw zorganizowało w 2014 roku szkolenia dla pracowników w ramach służby przygotowawczej, czternaście zaś – również dla urzędników. Kierowano także funkcjonariuszy publicznych na szkolenia organizowane przez podmioty zewnętrzne. Ogółem przeszkolono 1508 osób. Ponadto Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przeszkoliła 419 osób, które rekrutowały się spośród pracowników kancelarii i innych ministerstw. Z informacji uzyskanych w trybie wniosku o dostęp do informacji publicznej z poszczególnych resortów nie wynika, jakich kwestii dotyczyły szkolenia oraz czy były omawiane działania prewencyjne, kwestia konfliktu interesów lub problem sygnalizowania stwierdzonych nieprawidłowości. Dane wynikające z monitoringu nie pozwalają stwierdzić, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – uczestnictwo w szkoleniach przełożyło się na wdrożenie procedur antykorupcyjnych i innych działań prewencyjnych zapobiegających konfliktowi interesów oraz ułatwiających sygnalizowanie nieprawidłowości.

Wyniki monitoringu pokazują, że w administracji rządowej są podejmowane różne działania, których celem jest wprowadzanie mechanizmów zapobiegania korupcji i konfliktowi interesów. Każdy resort realizuje własną politykę w tym zakresie, brakuje jednak koordynacji działań, wprowadzane mechanizmy nie tworzą zaś całościowej ochrony.



### 4.3.3. Wnioski i rekomendacje

Jak wspomniano na początku niniejszego rozdziału, ministerstwa w różnym stopniu wdrażają rozwiązania dotyczące szeroko rozumianej polityki antykorupcyjnej. Brakuje podejścia systemowego i standardów, we wszystkich obszarach przeważają zaś rozwiązania fragmentaryczne.

**Rekomendujemy opracowanie modelowych rozwiązań dotyczących przeciwdziałania korupcji w administracji rządowej. Ważne jest przy tym wprowadzenie do systemu prawnego ogólnej koncepcji i definicji konfliktu interesów oraz uporządkowanie i ujednolicenie przepisów dotyczących zachowania bezstronności i bezpośrednio kwestii konfliktu interesów.**

Konieczna jest **nowelizacja przepisów dotyczących składania i kontroli oświadczeń majątkowych** – obecne rozwiązania nie budują skutecznego mechanizmu prewencji. Doprecyzowane powinny być uregulowania w zakresie tak zwanych drzwi obrotowych.

Równie ważne jest **zdecydowane egzekwowanie zapisów Ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, przede wszystkim obowiązku zamieszczania szczegółowych sprawozdań dotyczących kontaktów z lobbystami**. Warto także rozważyć potrzebę całościowej nowelizacji tego aktu prawnego. Niejasne obecnie przepisy ani nie zobowiązują, ani nie zachęcają administracji rządowej do skutecznego kontrolowania podejmowanych wobec niej działań lobbystów.

Procedury informowania o zagrożeniach lub zdarzeniach korupcyjnych i ochrony sygnalistów stanowią istotny element systemu prewencji korupcji w instytucjach publicznych. **Sugerujemy wdrażanie w administracji procedur zawierających wskazówki dotyczące formalnoprawnego aspektu sygnalizowania, budujące przyjazny sygnalizowaniu klimat i pozytywne postawy wśród pracowników. Konieczne jest wprowadzenie prawnych rozwiązań, których celem byłaby ochrona sygnalistów.** Zagadnienie to powinno być przywrócone do *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*.

**Niezbędne jest ujednolicenie przepisów i dokumentacji związanej z realizowaną w ministerstwach kontrolą zarządczą.** Dokumentacja ta powinna być publikowana w Biuletynach Informacji Publicznej ministerstw. Chodzi tutaj przede wszystkim o rejestr ryzyk, z którego można wywnioskować, jak w danej instytucji jest rozumiane i szacowane ryzyko korupcyjne oraz jakie środki należy przedsięwziąć, aby je zminimalizować. Udostępnienie takiej dokumentacji wpłynie korzystnie na postrzeganie ministerstw jako podmiotów



działających transparentnie. Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w ministerstwach powinny być zbieżne ze standardami wynikającymi z metodyki COSO i zawartymi w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Luka prawna, jaką jest wyłączenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów spod rygoru kontroli zarządczej, powinna być skorygowana.

**Większy nacisk należy położyć na rozwijanie programów edukacji antykorupcyjnej dla pracowników instytucji publicznych i na informowanie o nich.**

W niewielkim stopniu informacje o wprowadzanych i obowiązujących rozwiązaniach są udostępniane w Biuletynach Informacji Publicznej lub na stronach domowych ministerstw. **Postulat szerszego informowania o wdrażanych rozwiązaniach należy połączyć z postulatem ujednoczenia stron Biuletynów Informacji Publicznej i wprowadzeniem minimalnych standardów zawartości obowiązkowych zakładki (na przykład zakładki poświęconej działalności lobbingowej).**

Część przedstawionych rekomendacji pokrywa się z zadaniami, które zostały sformułowane w przyjętym w kwietniu 2014 roku *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, brakuje jednak informacji o tym, czy i jakie zadania zapisane w tym programie zaczęto realizować.

# Noty biograficzne i podziękowania

---

## Autorzy raportu

**Grażyna Czubek** – filolożka, koordynatorka w programie Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego. Współautorka i redaktorka dorocznych raportów Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, podsumowujących realizację obietnic wyborczych składanych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczych w latach 2006–2011, koordynatorka projektu i prac Koalicji na rzecz Otwartego Rządu. Współautorka publikacji *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu* (Warszawa 2013).

**Paweł Kociszewski** – prawnik, absolwent Wydziału Orientalistyki Uniwersytetu Warszawskiego, wykładowca akademicki, trener. Zajmuje się również koordynowaniem i realizowaniem badań społeczno-prawnych dotyczących przede wszystkim współpracy podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi (zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne). Autor raportów i publikacji naukowych. Prowadzi szkolenia i warsztaty z Prawa zamówień publicznych, ochrony danych osobowych, kontroli zarządczej, analizy ryzyka i planowania strategicznego. Doradza w zakresie Prawa zamówień publicznych.

**Grzegorz Makowski** – doktor socjologii, dyrektor programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego, adiunkt w Collegium Civitas w Warszawie. Zajmuje się między innymi zagadnieniami korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W latach 2003–2012 jako analityk, później kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego, współpracował z Fundacją Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i publikacji prasowych.

**Karol Mojkowski** – absolwent Międzyobszarowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych i Społecznych na Uniwersytecie Warszawskim, stypendysta Hertie School of Governance. Badacz polityk publicznych i procesów legislacyjnych, wspierający mieszkańców i organizacje pozarządowe w prowadzeniu działań strażniczych i rzeczniczych. Pracownik Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska. Autor publikacji *Zdrowe zęby demokracji. Lokalne doświadczenia kontroli obywatelskiej* (Warszawa 2015).

**Ewa Stokłuska** – absolwentka Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, badaczka społeczna, koordynatorka Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej w Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Współautorka raportu *Konsultacje publiczne w ministerstwach. Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych na szczeblu centralnym* (Warszawa 2015) i publikacji *Standardy procesów budżetów partycypacyjnych w Polsce* (Warszawa 2014).

## Podziękowania

Wszystkim przedstawicielom organizacji członkowskich Koalicji na rzecz Otwartego Rządu składamy podziękowania za udział w przygotowaniu podstaw koncepcji metodologii monitoringu i wstępnego zestawu wskaźników.

Sz szczególnie serdecznie pragniemy podziękować Zofii Komorowskiej (Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”) i Krzysztofowi Izdebskiemu (Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska) za koordynowanie prac w grupach przygotowujących wskaźniki do oceny i za współpracę przy dopracowaniu ostatecznej wersji wskaźników.

Dziękujemy Damianowi Jaworkowi – współpracownikowi Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” – za udział w monitoringu otwartości procesów decyzyjnych.

Część monitoringu, za którą odpowiadała Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, była przeprowadzona w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”, realizowanego w programie „Obywatele dla Demokracji” finansowanego z funduszy EOG.

# Załączniki

---

## Załącznik nr 1

### Członkowie Koalicji na rzecz Otwartego Rządu

- Centrum Edukacji Obywatelskiej
- Fundacja e-Państwo
- Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju FOR
- Fundacja Frank Bold
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Instytut Spraw Publicznych
- Fundacja Komunikacji Społecznej
- Fundacja Panoptykon
- Fundacja Projekt: Polska
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka
- Polska Grupa Użytkowników Linuxa PLUG
- Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”
- Stowarzyszenie 61/MamPrawoWiedziec.pl
- Stowarzyszenie Klon/Jawor
- Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska

**[www.otwartyrzad.org.pl](http://www.otwartyrzad.org.pl)**

## Załącznik nr 2

### Wnioski o dostęp do informacji publicznej

#### Wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.) oraz w związku z realizacją projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu” realizowanego w imieniu Koalicji na rzecz Otwartego Rządu przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Pracownią Badań i Innowacji Społecznych Stocznia i Stowarzyszeniem Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnioskuję o informacje dotyczące udzielania odchodzącym w 2014 roku urzędnikom ministerstw przez „Komisję Rozpatrującą Wnioski o Wyrażenie Zgody na Zatrudnianie Osób, które Pełniły Funkcje Publiczne” pozwoleń na skrócenie rocznego okresu zakazu bycia zatrudnianym lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy, jeśli brali udział w wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu to projekt, którego celem jest sprawdzenie, czy w instytucjach publicznych – ministerstwach realizowane są zasady otwartego rządu, tj.: przejrzystość (dostępność informacji publicznej i otwartość danych publicznych), partycypacyjność (włączanie obywateli w proces stanowienia prawa na etapie rządowym tj. czyli monitoring konsultacji publicznych rządowego procesu legislacyjnego) oraz polityka antykorupcyjna (z naciskiem na działania i procedury prewencji korupcji). Monitoring dotyczy działań prowadzonych w 2014 r. Projekt jest realizowany w ramach Koalicji na Rzecz Otwartego Rządu (<http://otwartyrzad.org.pl/>) skupiającej piętnaście wiodących organizacji pozarządowych.

Pytania o informacje przesyłamy w formie tabeli i prosimy o udzielenie odpowiedzi poprzez wypełnienie tabeli, której wzór dołączamy do niniejszego pisma. Plik z jej elektroniczną wersją do pobrania zamieszczamy dodatkowo pod adresem <http://bit.ly/1I3KBBH> oraz przesyłamy (wraz z wnioskiem) na adres mailowy: [Sekretariat.dgkprm@kprm.gov.pl](mailto:Sekretariat.dgkprm@kprm.gov.pl).

Prosimy o przesłanie odpowiedzi na postawione pytania na adres e-mail: [gczubek@batory.org.pl](mailto:gczubek@batory.org.pl). W razie jakichkolwiek wątpliwości prosimy o kontakt z panią Grażyną Czubek, e-mail: [gczubek@batory.org.pl](mailto:gczubek@batory.org.pl), tel. 22 536 02 71.

Z poważaniem,

Grzegorz Makowski

dyrektor Programu Odpowiedzialne Państwo  
Fundacji im. Stefana Batorego

## **Wniosek o udostępnienie informacji publicznej**

Na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.) oraz w związku z realizacją projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu” realizowanego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Pracownią Badań i Innowacji Społecznych Stocznia i Stowarzyszeniem Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnioskuję o informacje dotyczące zabezpieczeń antykorupcyjnych, dostępu do informacji publicznej oraz prowadzenia procesu konsultacji publicznych.

**Chcielibyśmy wycofać wniosek z dnia 11 czerwca 2015 r. W załączeniu przesyłamy poprawioną ankietę z prośbą o odpowiedź na zamieszczone w niej pytania.**

Prosimy o przesłanie odpowiedzi na pytania na adres: [okor@batory.org.pl](mailto:okor@batory.org.pl). W razie jakichkolwiek wątpliwości prosimy o kontakt z panią Grażyną Czubek, e-mail: [gczubek@batory.org.pl](mailto:gczubek@batory.org.pl), tel. 22 536 02 71.

Z poważaniem,

Grzegorz Makowski

dyrektor Programu Odpowiedzialne Państwo

Fundacji im. Stefana Batorego

## Załącznik nr 2a

### Ankieta z pytaniami wysłanymi do ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w trybie wniosku o dostęp do informacji publicznej

Czy w ministerstwie został powołany doradca etyczny?	
TAK <input type="checkbox"/>	NIE <input type="checkbox"/>
Jeśli został powołany, to prosimy o podanie nazwiska osoby powołanej na to stanowisko: _____	

Czy w ministerstwie istnieją obligatoryjne, wewnętrzne procedury reagowania na zdarzenia korupcyjne?	
TAK <input type="checkbox"/>	NIE <input type="checkbox"/>
Jeśli istnieje taka procedura, to prosimy o podanie jej nazwy, daty jej wprowadzenia oraz przesłanie dokumentu ją zawierającego w wersji elektronicznej (DOC lub skan w formacie PDF) na adres okor@batory.org.pl	
_____	

Czy w ministerstwie istnieje konieczność składania oświadczenia o konflikcie interesów lub jego braku (poza standardowymi oświadczeniami dot. udziału w komisjach przetargowych)?	
TAK <input type="checkbox"/>	NIE <input type="checkbox"/>
Jeżeli tak, prosimy o informację o tym:	
<ul style="list-style-type: none"><li>• w jakiej sytuacji są one wymagane? _____</li><li>• na jakiej podstawie prawnej powstaje ten obowiązek? _____</li></ul>	

Czy w roku 2014 członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w ministerstwie występowali o uzyskanie zgody na dodatkowe zatrudnienie lub podejmowanie dodatkowych zajęć zarobkowych?	
TAK <input type="checkbox"/>	NIE <input type="checkbox"/>
Jeśli członkowie korpusu służby cywilnej występowali o uzyskanie zgody to prosimy o podanie:	
<ul style="list-style-type: none"><li>• liczby osób występujących: _____</li><li>• liczby osób, które uzyskały zgodę na dodatkowe zatrudnienie lub podjęcie dodatkowego zajęcia: _____</li></ul>	

Czy w ministerstwie były prowadzone w 2014 roku postępowania dyscyplinarne?	
TAK <input type="checkbox"/>	NIE <input type="checkbox"/>
Jeśli były prowadzone postępowania, to prosimy o podanie:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• liczby postępowań: _____</li> <li>• liczby orzeczonych kar dyscyplinarnych: _____</li> </ul>	

Czy zakwestionowano rzetelność oświadczeń majątkowych złożonych przez urzędników wg stanu na 31 grudnia 2014 r.?	
TAK <input type="checkbox"/>	NIE <input type="checkbox"/>
Jeśli zakwestionowano rzetelność, to prosimy o podanie w ilu przypadkach: _____	

Czy ministerstwo prowadziło w 2014 r. w ramach służby przygotowawczej szkolenia dotyczące konfliktu interesów, prewencji korupcji, sygnalizowania nieprawidłowości?	
TAK <input type="checkbox"/>	NIE <input type="checkbox"/>
Jeśli ministerstwo prowadziło szkolenia, to prosimy o podanie łącznej liczby urzędników, którzy wzięli w nich udział: _____	

Czy ministerstwo prowadziło szkolenia, warsztaty lub inne działania edukacyjne dla urzędników dotyczące konfliktu interesów, prewencji korupcji, sygnalizowania nieprawidłowości?	
TAK <input type="checkbox"/>	NIE <input type="checkbox"/>
Jeśli ministerstwo prowadziło takie szkolenia, to prosimy o podanie łącznej liczby pracowników, którzy wzięli w nich udział: _____	

Ile projektów ustaw, nad którymi ministerstwo pracowało w 2014 r. (tzn. wszystkie projekty – kontynuowane z lat poprzednich, procedowane i niezakończone jak i zakończone w 2014 roku przesłaniem do marszałka Sejmu) zostało poddanych konsultacjom publicznym na kolejnych etapach przygotowania?	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• idea (tzw. prekonsultacje): _____</li> <li>• tylko na etapie założeń projektu ustawy: _____</li> <li>• tylko na etapie projektu ustawy: _____</li> <li>• zarówno na etapie założeń jak i projektu ustawy: _____</li> </ul>	



Czy w 2014 roku ministerstwo komunikowało fakt prowadzenia konsultacji publicznych projektów założeń i ustaw z wykorzystaniem któregoś z wymienionych sposobów?

Jeśli tak, to prosimy o podanie w ilu przypadkach poprzez:

- Umieszczenie informacji w dziale aktualności na głównej stronie internetowej ministerstwa: \_\_\_\_
- Przygotowanie specjalnej zakładki (działu) dedykowanego konsultacjom lub procesowi legislacyjnemu na stronie internetowej ministerstwa lub w BIP: \_\_\_\_
- Założenie zewnętrznej strony internetowej związanej z przedmiotem konsultacji: \_\_\_\_
- Opublikowanie ogłoszenia/komunikatu w mediach: \_\_\_\_
- Umieszczenie informacji w newsletterze prowadzonym przez ministerstwo: \_\_\_\_
- Wysłanie projektu e-mailem do podmiotów/osób zidentyfikowanych jako interesariusze procesu konsultacji: \_\_\_\_
- Konto w serwisach społecznościowych:
  - Facebook: \_\_\_\_
  - Twitter : \_\_\_\_
  - Google+ : \_\_\_\_
  - Inne, jakie: \_\_\_\_\_

Czy w ministerstwie odbyły się w 2014 r. szkolenia dla urzędników dot. prowadzenia konsultacji?

TAK	<input type="checkbox"/>	NIE	<input type="checkbox"/>
-----	--------------------------	-----	--------------------------

Ile wniosków o dostęp do informacji publicznej zarejestrowano w ministerstwie w 2014 r.?

Prosimy o wpisanie liczby: \_\_\_\_

Ile odpowiedzi udzielono w 2014 r. w ustawowym terminie, tj. niezwłocznie, do 14 dni?

Prosimy o wpisanie liczby: \_\_\_\_

W ilu przypadkach udzielono odpowiedzi po terminie 14 dni, ale bez powoływania się na zapis art. 13 ust. 2?

Prosimy o wpisanie liczby: \_\_\_\_

W ilu przypadkach czas udzielenia odpowiedzi został wydłużony do 2 miesięcy stosownie do zapisu art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej?

(Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku).

Prosimy o wpisanie liczby: \_\_\_\_

Ile razy odmawiając ministerstwo podało, że:

- nie jest w posiadaniu informacji: \_\_\_\_
- nie jest w posiadaniu informacji i wskazało jaki podmiot jest w jej posiadaniu: \_\_\_\_
- nie może udostępnić informacji powołując się na art. 1 ust. 2 do regulacji dostępu zawartych w innych ustawach: \_\_\_\_
- nie może udostępnić informacji powołując na przepisy innych ustaw: \_\_\_\_
- żądana informacja nie stanowi informacji publicznej: \_\_\_\_
- że jego zdaniem żądana informacji jest informacją przetworzoną: \_\_\_\_
- że należy wykazać szczególnie istotny interes publiczny: \_\_\_\_
- wydaje decyzję odmowną: \_\_\_\_
- wydało decyzję administracyjną odmawiającą udostępnienia informacji publicznej: \_\_\_\_

Ile ostatecznych decyzji odmownych ministerstwa zostało zaskarżonych w 2014 r. do sądu administracyjnego?

Prosimy o wpisanie liczby: \_\_\_\_

Ile decyzji odmownych ministerstwa zostało uchylonych prawomocnie w wyniku postępowania przed sądami administracyjnymi w 2014 r. ?

Prosimy o wpisanie liczby: \_\_\_\_

Czy istnieją szczegółowe regulacje wewnętrzne: zarządzenia, regulaminy, instrukcje, dotyczące udostępniania informacji w ministerstwie?

TAK  NIE

Jeśli tak, to prosimy o podanie jakie to regulacje oraz prosimy o podanie nazwy, daty wprowadzenia oraz przesłanie dokumentu zawierającego regulację w wersji elektronicznej (DOC lub skan w formacie PDF) na adres okor@batory.org.pl

Ilu pracowników ministerstwa ma w swoim zakresie obowiązków dodawanie treści na stronę BIP?

Prosimy o wpisanie liczby: \_\_\_\_\_

Czy pracownicy ministerstwa mający w swoim zakresie obowiązków dodawanie treści na stronę BIP stanowią zespół?

TAK

NIE

Czy w ministerstwie prowadzone były szkolenia z zakresu dostępu do informacji publicznej w 2014 r.?

TAK

NIE

## Załącznik nr 3

### Wniosek o dostęp do informacji publicznej

#### Wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.) oraz w związku z realizacją projektu „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu” realizowanego w imieniu Koalicji na rzecz Otwartego Rządu przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Pracownią Badań i Innowacji Społecznych Stocznia i Stowarzyszeniem Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnioskuję o informacje dotyczące udzielania odchodzącym w 2014 roku urzędnikom ministerstw przez „Komisję Rozpatrującą Wnioski o Wyrażenie Zgody na Zatrudnianie Osób, które Pełniły Funkcje Publiczne” pozwoleń na skrócenie rocznego okresu zakazu bycia zatrudnianym lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy, jeśli brali udział w wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu to projekt, którego celem jest sprawdzenie, czy w instytucjach publicznych – ministerstwach realizowane są zasady otwartego rządu, tj.: przejrzystość (dostępność informacji publicznej i otwartość danych publicznych), partycypacyjność (włączanie obywateli w proces stanowienia prawa na etapie rządowym tj. czyli monitoring konsultacji publicznych rządowego procesu legislacyjnego) oraz polityka antykorupcyjna (z naciskiem na działania i procedury prewencji korupcji). Monitoring dotyczy działań prowadzonych w 2014 r. Projekt jest realizowanych w ramach Koalicji na Rzecz Otwartego Rządu (<http://otwartyrzad.org.pl/>) skupiającej piętnaście wiodących organizacji pozarządowych.

Pytania o informacje przesyłamy w formie tabeli i prosimy o udzielenie odpowiedzi poprzez wypełnienie tabeli, której wzór dołączamy do niniejszego pisma. Plik z jej elektroniczną wersją do pobrania zamieszczamy dodatkowo pod adresem <http://bit.ly/1I3KBBH> oraz przesyłamy (wraz z wnioskiem) na adres mailowy: Sekretariat.dgkprm@kprm.gov.pl.

Prosimy o przesłanie odpowiedzi na postawione pytania na adres e-mail: [gczubek@batory.org.pl](mailto:gczubek@batory.org.pl). W razie jakichkolwiek wątpliwości prosimy o kontakt z panią Grażyną Czubek, e-mail: [gczubek@batory.org.pl](mailto:gczubek@batory.org.pl), tel. 22 536 02 71.

Z poważaniem,

Grzegorz Makowski

dyrektor Programu Odpowiedzialne Państwo

Fundacji im. Stefana Batorego

# Załącznik nr 3a

## Ankieta z pytaniami wysłanymi do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w trybie wniosku o dostęp do informacji publicznej

Czy odchodzący w 2014 r. urzędnicy ministerstw występowali do Komisji Rozpatrującej Wnioski o Wyrażenie Zgody na Zatrudnianie Osób, które Pełniły Funkcje Publiczne o skrócenie rocznego okresu zakazu bycia zatrudnianym lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy, jeśli brali udział w wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy?

TAK  NIE

Jeśli tak, to ile takich wniosków zostało złożonych? \_\_\_\_\_

*Jeśli takie wnioski zostały złożone, to prosimy o odpowiedź, ile z nich w 2014 r. zostało rozpatrzonych pozytywnie.*

*Prosimy o podanie ogólnej liczby wniosków rozpatrzonych pozytywnie, a poniżej z rozbiciem na poszczególne ministerstwa*

- liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie ogółem: \_\_\_\_\_

Liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie z rozbiciem na poszczególne ministerstwa:

- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Edukacji Narodowej: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Finansów: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Gospodarki: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Kultury: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Obrony Narodowej: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Pracy: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Rolnictwa: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Skarbu Państwa: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Sportu i Turystyki: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Sprawiedliwości: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Środowiska: \_\_\_\_\_
- Ministerstwo Zdrowia: \_\_\_\_\_
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: \_\_\_\_\_

## Załącznik nr 3b

### Wniosek o dostęp do informacji publicznej

Szanowna Pani,

w nawiązaniu do naszej dzisiejszej rozmowy telefonicznej dot. Państwa odpowiedzi na nasz wniosek o udip wysłany do KPRM mailem 15 czerwca br. oraz Państwa odpowiedzi przesłanej nam 29 czerwca br. (kopia korespondencji poniżej) zwracam się z uprzejmą prośbą o doprecyzowanie poniższej kwestii.

Otrzymaliśmy od Państwa odpowiedź, że w 2014 r. 6 (sześciu) odchodzących urzędników ministerstw wystąpiło do Komisji Rozpatrującej Wnioski o Wyrażenie Zgody na Zatrudnianie Osób, które Pełniły Funkcje Publiczne o skrócenie rocznego okresu zakazu bycia zatrudnianym lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy, jeśli brali udział w wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

Chcielibyśmy prosić o rozbicie tej liczby na poszczególne ministerstwa.

W załączeniu przesyłam szablon, który ułatwi przygotowanie odpowiedzi.

Mam nadzieję, że możemy liczyć na odpowiedź w powyższej sprawie. W razie jakichkolwiek pytań lub wątpliwości proszę o kontakt.

Z poważaniem,

Grażyna Czubek

Program Odpowiedzialne Państwo

Fundacja im. Stefana Batorego

tel. 22 536 02 71, faks 22 536 02 20, [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)

## Załącznik nr 3c

### Ankieta z pytaniami wysłanymi do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w trybie wniosku o dostęp do informacji publicznej

W roku 2014 sześciu (6) odchodzących urzędników ministerstw wystąpiło do Komisji Rozpatrującej Wnioski o Wyrażenie Zgody na Zatrudnianie Osób, które Pełniły Funkcje Publiczne o skrócenie rocznego okresu zakazu bycia zatrudnianym lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy, jeśli brali udział w wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

*Prosimy o rozbięcie liczby złożonych w 2014 r. wniosków na poszczególne ministerstwa*

Liczba wniosków złożonych w 2014 r. przez odchodzących urzędników ministerstw do Komisji Rozpatrującej Wnioski o Wyrażenie Zgody na Zatrudnianie Osób, które Pełniły Funkcje Publiczne o skrócenie rocznego okresu zakazu bycia zatrudnianym lub wykonywania innych zajęć u przedsiębiorcy, jeśli brali udział w wydawaniu rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy z rozbięciem na poszczególne ministerstwa:

- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji: \_\_\_\_
- Ministerstwo Edukacji Narodowej: \_\_\_\_
- Ministerstwo Finansów: \_\_\_\_
- Ministerstwo Gospodarki: \_\_\_\_
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju: \_\_\_\_
- Ministerstwo Kultury: \_\_\_\_
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego: \_\_\_\_
- Ministerstwo Obrony Narodowej: \_\_\_\_
- Ministerstwo Pracy: \_\_\_\_
- Ministerstwo Rolnictwa: \_\_\_\_
- Ministerstwo Skarbu Państwa: \_\_\_\_
- Ministerstwo Sportu i Turystyki: \_\_\_\_
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: \_\_\_\_
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych: \_\_\_\_
- Ministerstwo Sprawiedliwości: \_\_\_\_
- Ministerstwo Środowiska: \_\_\_\_
- Ministerstwo Zdrowia: \_\_\_\_
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: \_\_\_\_

## **Fundacja im. Stefana Batorego**

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

Projekt „Obywatelska Kontrola Otwartości Rządu” został zrealizowany przez Fundację im. Stefana Batorego, Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, choć idea tego przedsięwzięcia narodziła się w szerszym gronie piętnastu organizacji skupionych w Koalicji na rzecz Otwartego Rządu.

Projekt polegał na opracowaniu 141 wskaźników, umożliwiających ocenę – na podstawie analizy stron internetowych i Biuletynów Informacji Publicznej ministerstw oraz wniosków o udostępnienie informacji publicznej – w jakim stopniu instytucje rządowe realizują zasady dotyczące: dostępu do informacji publicznej, otwartości procesów decyzyjnych na udział obywateli i przeciwdziałania ryzyku korupcji, które jednocześnie korespondują ze standardami upowszechnianymi przez międzynarodowe Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów.

Analizie poddano siedemnaście resortów i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, biorąc pod uwagę sytuację na koniec 2014 roku.