

**Obywatelska Analiza Prawa –  
monitoring, narzędzia,  
model obywatelskiej oceny  
skutków regulacji**

**Stanisław Burdziej  
Krzysztof Izdebski  
Daniel Macyszyn  
Grzegorz Wiaderek  
Sławomir Wysocki**

**Autorzy:**

Stanisław Burdziej, Krzysztof Izdebski, Daniel Macyszyn, Grzegorz Wiaderek, Sławomir Wysocki

**Korekta:**

Aleksandra Sekuła

**Projekt graficzny:**

RZA80 Creative Studio

**Skład i druk:**

Tyrsa Sp. z o.o., [www.tyrsa.pl](http://www.tyrsa.pl)

**Warszawa 2019**

**Wydawca:**

Fundacja ePaństwo i INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa



Fundacja  
ePaństwo



INPRIS

**Strona projektu:**

<https://epf.org.pl/pl/projekty/obywatelska-analiza-prawa/>

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie



ISBN 978-83-955496-0-1

Publikacja powstała w ramach projektu „Obywatelska Analiza Prawa” realizowanego przez Fundację ePaństwo we współpracy z INPRIS – Instytutem Prawa i Społeczeństwa (umowa o dofinansowanie projektu: Obywatelska Analiza Prawa w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 współfinansowanego ze środków Europejskiego Fundusze Społecznego, numer umowy: POWR.02.16.00.00-00-0056/17-00).



Fundusze  
Europejskie



Rzeczpospolita  
Polska

Unia Europejska  
Europejskie Fundusze  
Strukturalne i Inwestycyjne



## **SPIS TREŚCI**

1. Wprowadzenie (Krzysztof Izdebski, Grzegorz Wiaderek) . . . . .	5
2. Monitoring ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej (Krzysztof Izdebski). . . . .	9
3. Monitoring ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Stanisław Burdziej i Grzegorz Wiaderek) . . . . .	33
4. Model obywatelskiej oceny skutków regulacji (Sławomir Wysocki). . . . .	53
5. Bank danych. Opis narzędzia internetowego wspierającego badania oraz analizę prawa . . . . .	81
6. Załączniki – wybór narzędzi stosowanych w badaniach realizowanych w ramach projektu . . . . .	83
7. Informacja o Fundacji ePaństwo i INPRIS – Instytucie Prawa i Społeczeństwa. . . . .	95



## 1. WPROWADZENIE (Krzysztof Izdebski, Grzegorz Wiaderek)

Monitorowanie i ewaluacja funkcjonującego prawa są podstawowymi warunkami efektywnego systemu stanowienia prawa oraz racjonalnych polityk publicznych. Postulaty dotyczące prowadzenia pogłębionych i systematycznych analiz postlegislacyjnych obecne są od dawna w debatach eksperckich. Niestety, poza nielicznymi próbami prowadzenia ocen skutków regulacji ex-post, brakuje stałych, cyklicznych i niezależnych mechanizmów ewaluacji prawa. Rzadko też taką działalność podejmują organizacje pozarządowe, w tym organizacje strażnicze. A przecież często to one właśnie dysponują unikalną i szczegółową, ściśle związaną z ich działalnością wiedzą, która pozwala im na rzeczywistą weryfikację funkcjonowania w praktyce różnych rozwiązań prawnych. Szczególnie dotyczy to organizacji pozarządowych zajmujących się poradnictwem czy organizacji prowadzących opiekę dla osób zagrożonych dyskryminacją lub wykluczeniem społecznym. Organizacje pozarządowe, niezależnie od zakresu podejmowanych działań, powinny potrafić oceniać regulacje prawne i rozumieć meandry procesu legislacyjnego. Trudno jest bowiem postulować systemowe zmiany w konkretnych obszarach, nie odnosząc się przy okazji do praktyki stosowania prawa. Umiejętność wykorzystania dostępnych danych dla profesjonalnej analizy prawa jest też niezbędna, aby organizacje te traktowane były jako poważny partner do rozmowy przez decydentów i administrację publiczną. Znacznie łatwiej też dotrzeć wtedy ze swoimi opiniami i postulatami do opinii publicznej.

Opisana wyżej pokrótce diagnoza była powodem podjęcia się przez Fundację ePaństwo i INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa – realizacji projektu „Obywatelska Analiza Prawa”, którego najważniejszym celem jest podniesienie kompetencji w zakresie monitorowania i ewaluacji prawa wśród strażniczych organizacji pozarządowych. W ramach projektu przewidziano: badania monitoringowe dwóch ustaw, wypracowanie modelu obywatelskiej oceny skutków regulacji, przygotowanie narzędzia technologicznego do zbierania i analizowania danych publicznych, opracowanie publikacji oraz

przeprowadzenie dwóch edycji Akademii Monitoringu Prawa dla przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Publikacja niniejsza została zredagowana i częściowo napisana przez osoby, które od lat obserwują i aktywnie włączają się w proces legislacyjny. Od początku istnienia Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego angażują się w jego prace, przygotowując raporty dotyczące przejrzystości procesu legislacyjnego i wysuwając postulaty jego poprawy. Podobne działania podejmują inni autorzy, którzy z różnych perspektyw praktycznych i naukowych przyglądają się sposobowi tworzenia przepisów przez właściwe instytucje.

W publikacji omówiono wykorzystywanie narzędzi takich jak wnioski o udostępnienie informacji publicznej, wywiady jakościowe, analiza danych statystycznych czy bardziej skomplikowane metody badawcze, przygotowane przy wsparciu specjalistów z zakresu socjologii i zarządzania administracją. Większość opisanych narzędzi jest jednak łatwo dostępna dla przedstawicieli i przedstawicielek organizacji pozarządowych, dlatego jednym z celów publikacji jest również zachęcenie do korzystania z nich.

Autorzy mają świadomość, że monitorowanie procesu stanowienia prawa jest zadaniem niełatwym. Szybkie tempo procedowania czy skomplikowany język, w którym tworzy się przepisy, zniechęcają wiele organizacji pozarządowych do zajęcia się podobną działalnością. Dlatego też ambicją twórców publikacji było przedstawienie możliwych scenariuszy monitoringu w oparciu o konkretne ustawy oraz pokazanie i wyjaśnienie działania narzędzi, które mogą być pomocne w procesie ewaluacji prawa.

Poniżej przedstawiamy pokrótce zawartość publikacji.

W części drugiej publikacji omówiono monitoring realizacji ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Ustawa została uchwalona w 2016 r, ale część przewidzianych w niej rozwiązań obowiązywała już od roku 2012, kiedy to weszły w życie zmiany ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Z tego względu zespół badawczy skupił się w swoim monitoringu na ocenie wdrożenia obydwu ustaw, analizie ich uzasadnień oraz ocen skutków regulacji. Poza zakresem ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego znalazło się centralne repozytorium informacji sektora publicznego, co zasadniczo wpływa na otwartość zasobów danych publicznych i ogólną ocenę realizacji przepisów ustawy. Podobnie jest z wdrażanym

programem otwierania danych publicznych, który został przyjęty odrębną uchwałą Rady Ministrów. Zespół badawczy wziął również pod uwagę orzecznictwo odnoszące się do przepisów będących przedmiotem monitoringu. Analizy spraw, które są rozpatrywane przez sądy, stanowią źródło wiedzy na temat stosowania przepisów i silnie oddziałują na praktykę realizacji ustawy.

W rozdziale zarówno przedstawiono wyniki oceny funkcjonowania przywołanych przepisów, jak i omówiono wykorzystywane przez zespół badawczy metody. Dzięki temu osoby i organizacje, które chcą pozyskać wiedzę na temat warsztatu metodologicznego wykorzystywanego w procesie monitoringu prawa, mogą prześledzić, jak krok po kroku ewaluować obowiązujące przepisy. Jednocześnie rozdział dostarcza praktycznej wiedzy na temat otoczenia prawnego otwartości zasobów publicznych i największych wyzwań wynikających z przyjęcia takiego kształtu regulacji.

Rozdział trzeci zawiera omówienie badania ewaluacyjnego ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Wprowadzenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej było stałym postulatem środowisk pozarządowych od wielu lat. System wprowadzony w Polsce (jako jednym z ostatnich krajów europejskich) w 2016 r. budził jednak od początku istotne wątpliwości w kontekście jego dostępności i sposobu organizacji. Kilka lat jego funkcjonowania pokazało, że obawy te były słuszne. Korzysta z niego relatywnie niewielu uprawnionych obywateli, co stawia pod znakiem zapytania jego efektywność i realizację celów ustawy. Potwierdzają to zarówno statystyki prezentowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, jak i kontrola systemu prowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli. Ten właśnie element był kluczowy w zrealizowanym badaniu. Obejmowało ono analizę danych zastanych, zróżnicowane metody sondażowe i ankietowe, uwzględniające wszystkich użytkowników i uczestników systemu, oraz obserwacje w punktach porad. Pozwoliło to ocenić kluczowe powody wpływające na to, że możliwości systemu porad były wykorzystywane tylko w niewielkim stopniu. W rozdziale tym skupiono się przede wszystkim na omówieniu przyjętej metody badawczej oraz zastosowanych narzędzi, w szczególności warunków ich skutecznego wykonywania, ograniczeń oraz zasobów, jakie są konieczne dla ich realizacji.

W rozdziale czwartym przedstawiono opis prac przy tworzeniu obywatelskiego modelu oceny skutków regulacji oraz proponowany formularz obywatelskiego modelu oceny skutków regulacji wraz

z wyjaśnieniami i poradnikiem, jak z niego korzystać. Celem prac nad stworzeniem ww. modelu było ułatwienie i uporządkowanie zbierania istotnych informacji dotyczących funkcjonowania aktu prawnego w kontekście potrzeb i specyfiki organizacji strażniczych oraz ocena realizacji celów danego aktu prawnego, jego skutków i oddziaływania. Organizacje obywatelskie formułują często opinie o funkcjonowaniu regulacji prawnych, wskazując skutki lub sposób stosowania konkretnych przepisów tam zawartych. Rzadko są podejmowane próby całościowej oceny aktu prawnego. Model obywatelskiej oceny ex-post zakłada gromadzenie i analizowanie informacji według schematu, jaki obowiązuje w procedurze opisanej w przewodniku dotyczącym oceny funkcjonowania ustawy, opublikowanym przez Rządowe Centrum Legislacji.

Rozdział piąty poświęcony został przedstawieniu narzędzia internetowego, które zostało opracowane przez Fundację ePaństwo w celu ułatwienia organizacjom strażniczym zdobycia danych opisujących otoczenie społeczno-ekonomiczne. Przyjazne w użyciu narzędzie pozwala również na lepsze zrozumienie określonych tendencji dzięki automatycznemu tworzeniu wizualizacji. Mogą one również służyć organizacjom do ilustrowania ich własnych monitoringów.

W rozdziale szóstym umieszczono wybrane przykłady narzędzi zastosowanych w badaniach realizowanych w projekcie. Umieszczenie tych dokumentów pozwala nie tylko na zweryfikowanie metodologii wykorzystanej do monitoringu opisanych w publikacji przepisów, ale stanowić ma także inspirację dla organizacji strażniczych do opracowania narzędzi na własne potrzeby.

Na zakończenie opracowania przedstawione zostały krótkie opisy organizacji realizujących projekt „Obywatelska Analiza Prawa”: Fundacji ePaństwo oraz INPRIS – Instytutu Prawa i Społeczeństwa.



## **2. MONITORING USTAWY O PONOWNYM WYKORZYSTANIU INFORMACJI PUBLICZNEJ**

(Krzysztof Izdebski)

### **2.1. Charakterystyka ustawy**

Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1446) wdraża postanowienia dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Uz. UE L 345 z 31 grudnia 2003, s. 90), zmienionej dyrektywą 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.Uz. UE L 175/1).

Warto wspomnieć, że nie są to pierwsze przepisy określające zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Wprowadzono je już nowelizacją ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej z dnia 16 września 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 204, poz. 1195 ze zm.), która stanowiła implementację dyrektywy 2003/98/WE. Zmiana przepisów w 2016 r. wiązała się przede wszystkim z rozszerzeniem stosowania dyrektywy na sektor muzeów, bibliotek i archiwów.

Ponadto w treści Oceny Skutków Regulacji (OSR) dołączonej do projektu ustawy z 2016 roku wskazano, że celem przeniesienia przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego do odrębnej ustawy jest „doprowadzenie do tego, by rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystywania były bardziej przejrzyste i łatwiejsze w stosowaniu”.

Natomiast w OSR sporządzonej na potrzeby wprowadzenia przepisów przywołanej dyrektywy z 2003 r. po raz pierwszy, czyli w 2011 r., wskazano, że „projektowana ustawa może mieć wpływ na rynek pracy. (...) Wdrożenie projektowanej ustawy powinno poprawić konkurencyjność gospodarki, a przede wszystkim przedsiębiorstw, których przedmiot działalności związany jest z przetwarzaniem informacji. Ochronę konkurencji mają zapewnić głównie przewidziane w ustawie zasady przejrzystości, niedyskryminacji i niewyłączności”.

Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego weszła w życie po trzech miesiącach od ogłoszenia i politycy – co warto podkreślić – różnych opcji uznawali jej uchwalenie za olbrzymi sukces. Rzeczywiście przyjęte regulacje w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, mimo pewnych negatywnych, uzasadnionych zresztą, ocen, należało uznać za nowoczesnie regulujące ten obszar. Przepisy wprowadzają zasadę bezpłatności uzupełnioną przez wyjątkową i ściśle ograniczoną możliwość pozyskiwania środków pieniężnych za udostępnianie informacji do ponownego wykorzystywania. Jak okazało się na podstawie przeprowadzonego badania, z tej możliwości korzystają w zdecydowanej części instytucje kultury. Dzięki przyjęciu przepisów powinna być również realizowana zasada wykorzystywania informacji bez ograniczeń warunkami; jedyne możliwe ograniczenia miałyby raczej charakter porządkowy (jak np. obowiązek poinformowania o źródle danych). I tutaj zespół badawczy stwierdził, że nakładane warunki były bardzo ograniczone. Ustawy wdrażające przepisy dyrektyw wprowadzają również co do zasady zakaz umów na wyłączność, co oznacza, że instytucje publiczne nie mogą przekazywać danych publicznych jedynie instytucji, z którą mają zawartą specjalną umowę, ograniczając jednocześnie innym podmiotom korzystanie z tych danych. Był to problem widoczny szczególnie w zakresie dostępu do danych meteorologicznych. Także w tym wypadku nastąpił przełom. Wraz z przyjęciem, dzięki poprawkom Senatu w 2016 r., bardziej otwartego systemu dostępu do tych danych problem zawierania umów na wyłączność praktycznie zanikł.

O ile duża część danych jest dostępna na podstawie przepisów powołanej ustawy, to część rejestrów lub baz danych (np. Polska Norma czy niektóre dane geodezyjne) dostępna jest na podstawie przepisów innych ustaw. Wątpliwości w tym zakresie nie pozostawia art. 7 ust. 1 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, który wprost wskazuje że przepisy ustawy nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego.

Należy również wspomnieć, że istotnym elementem, dzięki któremu przepisy ustawy mają rzeczywiście pozytywny wpływ na wzrost ilości otwartych danych, jest realizowany przez właściwego

ministra ds. informatyzacji (obecnie ministra cyfryzacji) rządowy program otwierania danych publicznych (Uchwała Rady Ministrów Nr 107/2016 z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ustanowienia „Programu otwierania danych publicznych”).

Raporty z wdrażania programu stanowią cenne źródło wiedzy na temat realizacji samej ustawy, stąd w procesie opracowywania wyników monitoringu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego jego autorzy sięgali do tego dokumentu, a ostatnia aktualizacja została dokonana na podstawie raportu obejmującego rok 2018.

Celami programu są m.in.:

- zapewnienie dostępu do danych zgodnie z 8 filarami otwartości,
- przygotowanie danych zgodnie ze standardami technicznymi i interoperacyjności,
- współpraca krajowa i zagraniczna w otwieraniu danych,
- rozwój portalu [danepubliczne.gov.pl](http://danepubliczne.gov.pl).

## **2.2. Uzasadnienie wyboru ustawy do monitoringu**

Fundacja ePaństwo zdecydowała się na dokonanie analizy prawa na przykładzie ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z uwagi na to, że są to przepisy, które mają bezpośredni wpływ na działania organizacji. Fundacja zajmuje się pozyskiwaniem i udostępnianiem danych publicznych oraz prowadzi w tym obszarze działania rzecznicze oraz prawne, które polegają m.in. na udziale w konsultacjach publicznych, sygnalizowaniu problemów w funkcjonowaniu ustawy czy wskazywaniu, jakie dane powinny zostać udostępnione w otwartych formatach.

Dzięki dostępowi do danych o funkcjonowaniu państwa i jego instytucji w formatach łatwych do ponownego wykorzystywania organizacje strażnicze oraz aktywiści i aktywistki społeczne mogą budować swoją wiedzę o otaczającym ich środowisku. Udostępnianie danych za pośrednictwem stron internetowych prowadzonych przez instytucje publiczne umożliwia stały dostęp do informacji np. na temat wydatków państwa, rynku pracy, informacji o opiece zdrowotnej, danych statystycznych w rozmaitych obszarach czy wreszcie danych transportowych. W przypadku gdy dane nie są publikowane na stronie właściwego urzędu lub na stronie centralnego repozytorium informacji publicznej ([dane.gov.pl](http://dane.gov.pl)), każdy obywatel i każda

obywatelka ma prawo zwrócić się do właściwego podmiotu z wnioskiem o wyrażenie zgody na ponowne wykorzystywanie informacji publicznej.

Informacje sektora publicznego powinny być udostępniane w sposób umożliwiający ich odczytanie maszynowe. Dzięki temu są łatwiej przeszukiwalne i można np. konstruować wizualizacje takich danych. Na potrzeby projektu Obywatelska Analiza Prawa, Fundacja ePaństwo stworzyła, na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, narzędzie opisujące wiele sfer życia publicznego. Narzędzie, poprzez udostępnienie wizualizacji danych, wspomaga proces monitorowania prawa, dając możliwość lepszego pokazania trendów czy porównywania zmian zachodzących w państwie i społeczeństwie na przestrzeni lat.

### **2.3. Wybór celu monitoringu, wykorzystana metodologia oraz ustalenia**

Do tej pory nie przedstawiono kompleksowej oceny stosowania ustawy. Jedynym wyjątkiem jest doświadczenie Fundacji ePaństwo, która wraz z Centrum Cyfrowym przygotowała i opublikowała w czerwcu 2017 r. raport „Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego rok po wejściu w życie” ([https://epf.org.pl/pl/wp-content/uploads/sites/2/2017/06/Reuse\\_raport\\_2017-1.pdf](https://epf.org.pl/pl/wp-content/uploads/sites/2/2017/06/Reuse_raport_2017-1.pdf) [dostęp: 10 września 2019]). Badanie odnosiło się jednak tylko do 30 podmiotów – 16 instytucji państwowych oraz wybranych instytucji kultury – i nie posiłkowało się innymi metodami poza analizą stron internetowych i składaniem wniosku o dostęp do informacji publicznej.

Pytano m.in. o: ilość wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, które wpłynęły do instytucji publicznych w okresie od wejścia w życie ustawy do 24 kwietnia 2017 r., przedmiot składanych wniosków, umowy o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego przez instytucje publiczne i rozstrzygnięcia podjęte przez instytucje publiczne w odpowiedzi na składane wnioski. W tym ostatnim obszarze szczególnie interesujące były dane dotyczące ewentualnego nałożenia warunków lub opłat oraz pytania, czy występowały przypadki odmowy udostępnienia informacji do ponownego wykorzystywania. Instytucje kultury zostały dodatkowo zapytane o to, czy odmowa nastąpiła w związku z ochroną praw autorskich osób trzecich.

Rezultaty badania z 2017 r. doprowadziły m.in do wniosku, że istnieje potrzeba głębszej analizy tego zagadnienia z uwagi na to, że trudno jest wyłącznie na podstawie badań ilościowych określić praktyczne oddziaływanie przepisów ustawy w zakresie wskazanych przez jej autorów korzyści w konkretnych obszarach.

Celem monitoringu opisanego w tej publikacji jest określenie, w jakim stopniu przepisy ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji przyczyniły się do zwiększenia skali ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz czy ułatwiły one możliwość uzyskiwania i ponownego wykorzystywania takich informacji. Przy badaniu zjawiska stanu wdrożenia przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wykorzystano również z dokumentów i analiz przygotowanych na potrzeby wdrożenia przepisów w 2011 r. Zespół badawczy uznał bowiem, że do oceny stanu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wymagane jest prześledzenie całego procesu wdrażania przepisów.

W toku monitoringu wdrożenia ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego zespół badawczy wybrał następujące metody:

- analiza ocen skutków regulacji oraz uzasadnień projektów w brzmieniu skierowanym do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Druk 141 oraz Druk nr 4434; VI kadencja),
- opracowanie wniosków w trybie dostępu do informacji publicznych skierowanych do ponad 80 instytucji, które są zobowiązane do udostępniania informacji sektora publicznego;
- analiza ww. wniosków;
- przeprowadzenie 30 wywiadów z osobami korzystającymi z danych publicznych (zarówno z sektora pozarządowego, jak i sektora biznesowego) oraz przedstawicielami i przedstawicielkami instytucji udostępniających informację do ponownego wykorzystywania;
- analiza danych dotyczących korzystania z zasobów zgromadzonych na portalu dane.gov.pl oraz innych danych, które mogą pokazywać skalę realizacji celów ustawy;
- analiza wybranych wyroków sądów administracyjnych pod kątem stosowania ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

### 2.3.1. Analiza Oceny Skutków Regulacji

Na wstępie należy podkreślić, że w opinii zespołu prowadzącego monitoring ustawy Ocena Skutków Regulacji została przygotowana w sposób właściwy, odpowiednio wiążąc cele projektu ustawy z ujawnionymi w treści dokumentu analizami. Na szczególną uwagę zasługuje załącznik do OSR do ustawy z 2016 r. w postaci dokumentu szacującego koszty związane z udostępnianiem informacji przez archiwa, biblioteki i muzea. Prezentowanie tak szczegółowych wyliczeń w ramach oceny wpływu przepisu należy niestety do rzadkości w polskim procesie legislacyjnym.

Ocena Skutków Regulacji ustawy z 2016 r. dotyczy w głównej mierze kwestii związanych z włączeniem archiwów, muzeów i bibliotek w poczet podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania. Wskazano, że nowelizacja przepisów wiąże się z potrzebą wdrożenia nowej dyrektywy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, a „zasadnicza zmiana dyrektywy polega na poszerzeniu zakresu podmiotowego o wybrane zasoby bibliotek, muzeów i archiwów, które mają podlegać ponownemu wykorzystywaniu”.

Z uwagi na wstępne założenia monitoringu i zawężenie obszaru badania, zespół badawczy zwrócił w toku analizy uwagę na kwestie związane z tym, czy ustawa wprowadziła mechanizmy faktycznie ułatwiające dostęp do informacji sektora publicznego oraz jaka jest skala wykorzystywania informacji sektora publicznego.

W treści OSR wskazano, że przyjęcie ustawy w proponowanym kształcie „pozwoli w bardziej precyzyjny i zrozumiały dla adresatów norm prawnych sposób rozróżnić instytucje »dostępu do informacji« oraz »ponownego wykorzystywania informacji«” oraz że dzięki nowym przepisom „rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystywania będą bardziej przejrzyste i łatwiejsze w stosowaniu”.

Autorzy OSR przedstawili również krótką analizę rozwiązań w tym zakresie przyjętych w innych krajach europejskich. Należy odnotować, że ten sposób odwoływania się do regulacji spoza obszaru polskiej legislacji ułatwia osobom monitorującym zagadnienia prawne odszukanie informacji na temat rozwiązań przyjętych w innych prawodawstwach, a tym samym budowanie swojej wiedzy dotyczącej badanych zagadnień.

Przy analizie podmiotów, na które wpływa projekt, należy również sięgnąć do Oceny Skutków Regulacji przygotowanej na potrzeby poprzedniej wersji przepisów, mianowicie do wdrożonych w 2011 r.

przepisów do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jest to konieczne z tego względu, że w OSR do projektu ustawy z 2016 r., do grona podmiotów, na które ustawa będzie miała wpływ, a które pozostają jednocześnie podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji sektora publicznego, zaliczono jedynie te kategorie, które zostały dodane przez nową dyrektywę, a więc archiwa, muzea oraz biblioteki.

Uwagę zwraca bardziej dokładne określenie liczby podmiotów stosujących przepisy jako podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji w OSR z roku 2016 r. W dokumencie wcześniejszym powtórzono wyłącznie ogólne sformułowanie art. 23a ust. 2 projektu ustawy. Nie określono, jak duże jest grono wymienionych podmiotów, a w związku z tym nie przywołano również źródeł danych, na podstawie których wyliczono ich liczbę. Mimo że wśród najdobitniej podkreślanych korzyści z przyjęcia przepisów umożliwiających ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego wskazywano przedsiębiorców, w OSR z 2011 r. zostali oni zaliczeni do ogólnej grupy podmiotów „uprawnionych”. W tym kontekście nie zadowala również ogólne sformułowanie z części IV OSR z 2011 r. (*Wpływ regulacji na rynek pracy, wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw*), gdzie wskazano, że „wdrożenie projektowanej ustawy powinno poprawić konkurencyjność gospodarki, a przede wszystkim przedsiębiorstw, których przedmiot działalności związany jest z przetwarzaniem informacji”.

OSR z 2016 r. zawiera już bardziej precyzyjne dane. Należy odnotować, że jest to również związane ze zmianami formularza służącego do opracowania oceny wpływu, który niejako „wymusza” udostępnianie bardziej precyzyjnych danych przez wnioskodawcę projektu.

W OSR z 2016 r. określono w części zatytułowanej „Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe”, że „głównym beneficjentem szerszego udostępniania informacji sektora publicznego będą firmy działające w sektorze kultury i kreatywnym. Jego wielkość w Polsce szacowana jest na ok. 4,8% PKB, a liczba podmiotów na 173 tys. W ostatnich latach sektor sukcesywnie zwiększa swój udział w polskim PKB (z 4% w 2009 r. do 4,8% w 2013 r.)”. Ograniczenie się wyłącznie do tego sektora wynika z przyjęcia (tak jak w tabeli poniżej), że ustawa wpłynie głównie na

działania tej kategorii przedsiębiorców. W OSR brakuje jednak informacji, o ile w kolejnych latach zwiększy się wielkość tego sektora lub jaki ewentualnie będzie bezpośredni związek przepisów z jego wzrostem.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt			
Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Muzea publiczne	342	Wykaz MKiDN	<p>Nałożenie nowych obowiązków, jak m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• konieczność udostępniania posiadanych informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania,</li> <li>• obsługa wniosków o ponowne wykorzystanie.</li> </ul> <p>Możliwość pobierania opłat.</p>
Biblioteki publiczne (łącznie z filiami)	8112	GUS	
Biblioteki naukowe	1087	GUS	
Archiwa państwowe	33	Informacja za BIP NDAP	
Obywatele	Wszyscy obywatele RP		<p>Dostęp do szerszego zakresu informacji sektora publicznego niż dotychczas.</p> <p>Zmniejszenie kosztów bezpośrednich związanych z wykorzystywaniem informacji sektora publicznego.</p>
Przedsiębiorstwa należące do sektora kultury i kreatywnego	Ok. 173 tys.	S. Szultka (red.), <i>Kreatywny łańcuch – powiązania sektora kultury i kreatywnego w Polsce</i> , Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014	Możliwość rozwijania i tworzenia nowych modeli biznesowych w oparciu o informację sektora publicznego.

Autorzy OSR, wskazując na konkretny zakres podmiotowy oddziaływania przepisów, odwołują się do publicznie dostępnych baz danych m.in. z rejestru Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Głównego Urzędu Statystycznego. Taka praktyka nie tylko pozwala na możliwość analizy materiału źródłowego, ale również na skonfrontowanie oceny wpływu z „twardymi danymi”. Choć wskazane w treści OSR odnośniki są już nieaktualne, opisanie źródła



danych pozwala na odnalezienie tych informacji w internecie oraz odszukanie przy okazji danych bardziej aktualnych, jak np. w przypadku informacji o muzeach państwowych, które znajdują się obecnie pod adresem: <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/rejestry-ewidencje-archiwa-wykazy/rejestry-muzeow.php>.

Zdaniem autorów OSR do ustawy z 2016 r. „korzystną zmianą dla nich [obywateli] będzie ujednoczenie procedury dostępu do nowych kategorii informacji sektora publicznego, czego efektem będzie spodziewana oszczędność czasu”. Są to jednak zmiany niemierzalne i nie jest możliwe ewentualne dokonanie oceny ilościowej zaoszczędzonego przez obywateli czasu. Zespół badawczy uznał, że może to ocenić jedynie fragmentarycznie, w oparciu o informacje o zwiększeniu zasobów na portalu dane.gov.pl. Koresponduje to również ze sposobem ewaluacji przepisów z 2011 r. W OSR odnoszącym się do tego projektu wskazano, że „miernikiem realizacji postanowień ustawy jest ilość zasobów informacyjnych udostępnianych w centralnym repozytorium informacji publicznych”. Przy czym nie określono, jakie są założenia co do ilości zasobów. Zespół monitorujący przepisy próbował pozyskać informacje o oszczędności czasu w wywiadach indywidualnych, z tym zastrzeżeniem, że w ramach monitoringu nie były one przeprowadzone z ogólną grupą „obywateli”, tylko z osobami reprezentującymi organizacje pozarządowe i przedsiębiorców.

W OSR do ustawy z 2016 r. nie zawarto również wyraźnych wskaźników, stwierdzając jedynie, że „co 3 lata państwa członkowskie mają przedstawiać KE sprawozdanie na temat dostępności informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania, warunków ich udostępniania oraz praktyk w zakresie środków odwoławczych. Na podstawie tych sprawozdań, które będą publicznie dostępne, zostanie przeprowadzony przegląd stosowania przepisów o opłatach za ponowne wykorzystywanie. Niezależnie od powyższego minister właściwy do spraw informatyzacji po upływie 2 lat od wejścia w życie projektowanej ustawy dokona przeglądu jej stosowania, a w szczególności dokona analizy potrzeby potencjalnych zmian przepisów”.

### **2.3.2. Analiza uzasadnień projektu ustawy**

O ile uzasadnienie do projektu ustawy z 2011 r. ma głównie techniczny charakter, wyjaśniający treść proponowanych przepisów, o tyle uzasadnienie projektu ustawy uchwalonej w roku 2016 zawiera częściowo elementy, które można zakwalifikować jako określające

cele, dla których przyjęto regulację. Czytamy w nim m.in., że „informacja sektora publicznego jest ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi o dotychczas niewykorzystanym potencjale. Podmioty publiczne wytwarzają, gromadzą lub przechowują ogromną ilość informacji i treści, poczynając od danych statystycznych, gospodarczych lub środowiskowych, poprzez materiały archiwalne, po zdigitalizowane księgozbiory lub kolekcje dzieł sztuki. Wraz z rewolucją cyfrową istotnie wzrosła wartość tego źródła dla innowacyjnych produktów lub usług wykorzystujących takie zasoby. Oprócz napędzania innowacji i kreatywności, które stymulują wzrost gospodarczy, możliwość ponownego wykorzystywania informacji wzmacnia również pozycję obywateli, wzmacniając tym samym demokrację uczestniczącą i promując przejrzystą, odpowiedzialną i wydajniejszą administrację”. Autorzy projektu piszą dalej, że „prawodawca UE podkreślał znaczenie ponownego wykorzystywania informacji dla przyczynienia się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, ale także dla transparentności funkcjonowania administracji publicznej”.

W uzasadnieniach obydwu ustaw starano się zarysować różnice pomiędzy pojęciami „informacji publicznej” i „informacji sektora publicznego”. W toku konsultacji publicznych obydwu ustaw część podmiotów składających opinie wskazywała, że w praktyce będzie trudno rozróżnić te pojęcia i może to stanowić barierę w realizacji celów, dla których wprowadza się przepisy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Zwracano również uwagę, że problemem pozostaje brak objęcia regulacjami ustawy części informacji, które są udostępniane w innym trybie, na podstawie odrębnych przepisów. Zespół badawczy postanowił przyjrzeć się także tej kwestii. Analiza orzecznictwa w badanym obszarze pokazała również, że problem faktycznie istnieje.


### **2.3.3. Analiza orzecznictwa**

Przy analizie orzecznictwa zespół badawczy korzystał z powszechnie dostępnej bazy orzeczeń sądów administracyjnych (CBOSA). Po wpisaniu frazy „ponowne wykorzystywanie informacji publicznej”, na dzień 1 września 2019 r., baza zwraca 99 wyników. Z kolei na podstawie wyszukiwania według kryterium symbolu sprawy (ustalonego w przypadku spraw z zakresu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego na 6481) baza wskazuje 66 orzeczeń. Większa ilość orzeczeń pokazująca się na podstawie kryterium słów

kluczowych wynika m.in. z tego, że w części spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej (symbol 648) sąd odwołuje się w uzasadnieniu do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, ale sama sprawa nie odnosi się do tej regulacji. Co istotne, różnice wynikają również z faktu, że symbol 6481 został przydzielony do spraw z zakresu ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 25 lutego 2016 r., a więc wtedy gdy przepisy regulujące ten obszar zostały wydzielone z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Do tamtej pory był to symbol 648. Pełna lista symboli znajduje się w załączniku do zasad biurowości w sądach administracyjnych (<http://www.nsa.gov.pl/zarzadzania-prezesa-nsa/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych,news,39,221.php>).

Liczba 66 orzeczeń nie może być również utożsamiana z tym, że tyle właśnie odrębnych spraw toczyło się w tym obszarze. Część wyroków została wydana przez Naczelny Sąd Administracyjny, który rozpatrywał skargi kasacyjne od orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. W CBOSA ujawnia się orzeczenia sądów obydwu instancji. Mając na uwadze te zastrzeżenia, zespół badawczy dokonał analizy orzeczeń oznaczonych symbolem właściwym dla ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Należy podkreślić, że nie każde z orzeczeń zawiera uzasadnienia. Wynika to m.in. z faktu, że w przypadku niekorzystnego dla strony skarżącej wyroku powinna ona zwrócić się z wnioskiem o sporządzenie takiego uzasadnienia. Strony często rezygnują z tego uprawnienia i uzasadnienie nie jest sporządzane. Kolejna grupa spraw, które nie mogą być merytorycznie analizowane, to te, w których sąd odrzucił skargę z przyczyn formalnych, np. z uwagi na brak jej opłacenia.

 <b>N·S·A</b> Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych Formularz wyszukiwania	
Szukane słowa	<input type="text" value="ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego"/>
Występujące w	gdziekolwiek <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Z odmianą słów
Sygnatura	<input type="text"/>
Sąd	dowolny <input type="button" value="v"/>
Rodzaj orzeczenia	dowolny <input type="button" value="v"/>



Znaleziono 99 orzeczeń, Str. 1 z 10

[Powrót do szukania](#)

## I OSK 1820/17 - Wyrok NSA z 2019-06-11 (3)

zgody na **ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego** oddała skargę kasacyjną Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1866/16, po..., nr [...] w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na **ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego**. Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy., Stowarzyszenie...

[II SA/Wa 1866/16 - Wyrok WSA w Warszawie z 2017-02-14](#)



Szukane słowa	<input type="text"/>
Występujące w	gdzielkolwiek <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Z odmianną słów
Sygnatura	<input type="text"/>
Sąd	dowolny <input type="text"/>
Rodzaj orzeczenia	dowolny <input type="text"/>
Symbol sprawy	6481 <input type="text"/>
Data orzeczenia (RRRR-MM-DD)	<input type="text"/> do <input type="text"/>



Znaleziono 66 orzeczeń, Str. 1 z 7

[Powrót do szukania](#)

## I OSK 2270/17 - Wyrok NSA z 2019-08-01 (2)

Oddalono skargę kasacyjną... 6481... Minister Administracji i Cyfryzacji... Inne... Dz.U. 2018 nr 0 poz 1302, art. 3 par. 1, art. 141 par. 4, art. 184, Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity, 2018-07-05, Z, Dz.U. 2016 nr 0 poz 352, art. 2 ust. 1-3, Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, 2016-02-25, Z

[II SA/Wa 2096/16 - Wyrok WSA w Warszawie z 2017-05-23](#)

Zdecydowana większość analizowanego orzecznictwa dotyczy wniosków jednego ze stowarzyszeń zajmujących się przejrzystością życia publicznego, które zwróciło się do wybranych ministerstw z wnioskiem w trybie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego o udostępnienie kalendarzy spotkań ministrów oraz ksiąg wejść do siedzib resortów. Podobne wnioski były składane, gdy regulacje ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego stanowiły element ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sądy, co do zasady, podtrzymują wcześniejsze ustalenia.

Zdaniem składu orzekającego w sprawie o sygn. akt. II SA/Wa 1819/16 informacja sektora publicznego „powinna posiadać walor informacji publicznej, za wyjątkiem informacji (...) stanowiącej

zasób bibliotek, archiwów i muzeów”. Zdanie WSA w Warszawie zostało podzielone przez skład orzekający w NSA pod sygn. akt. I OSK 1565/17. Podobne rozstrzygnięcia przyjęto m.in. w orzeczeniach NSA z 16 kwietnia 2019 r. o sygnaturze I OSK 1719/17 oraz z 26 kwietnia 2019 r. o sygnaturze I OSK 1821/17.

Zbliżone stanowisko przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt I OSK 2270/17, w której uznał, że kod źródłowy programu służącego do wymiany dokumentów w ramach działań instytucji publicznych nie stanowi informacji publicznej, a więc tym samym nie spełnia definicji informacji sektora publicznego i nie podlega ponownemu wykorzystywaniu.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie o sygn. akt II SAB/Wa 667/17 uznał, że treści inicjalne (tj. teksty, artykuły oraz elementy graficzne) stanowiące bazową zawartość portalu tworzonego przez Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia stanowią informację sektora publicznego.

Z problemami określenia definicji informacji sektora publicznego wiąże się również regulacja art. 7 ust. 1 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, stanowiąca, że w przypadku, gdy tryb ponownego wykorzystywania określa odrębna ustawa, ma ona pierwszeństwo przed regulacją z 25 lutego 2016 r. W sprawie o zgodę na ponowne wykorzystywanie treści Polskich Norm, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt: II SA/Wa 294/17) stwierdził, że „podziela pogląd zaprezentowany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 293/17, w którym stwierdzono, że w sytuacji gdy ustawa o normalizacji wyłączyła dostępność Polskich Norm w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, konsekwentnie uznać należało, że dostęp do Polskich Norm nie przysługuje również w trybie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, który to akt prawny powiązany jest ściśle przedmiotowo z ustawą o dostępie do informacji publicznej”.

W kontekście spraw dotyczących definicji informacji sektora publicznego warto również przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (sygn. akt II SA/Łd 152/18). Sąd rozpatrywał sprawę błędnego zakwalifikowania przez organ trybu, w jakim wnioskodawczyni zwróciła się do jednego z urzędów. Żądała ona udostępnienia informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, natomiast organ, jak również rozpatrujące odwołanie od jego decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze zakwalifikowały

żądanie jako złożone w trybie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Sąd podkreślił, że „wprowadzenie nowego trybu dostępu do informacji publicznej oraz zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej nie wpłynęło w żaden sposób na realizację prawa dostępu do informacji publicznej”.

Sądy zajmowały się również określeniem relacji między prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 666 ze zm.). Jest to o tyle doniosła sprawa, że jednym z istotnych postanowień regulacji ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego było umożliwienie korzystania obywatelom i przedsiębiorcom z materiałów, co do których prawa autorskie należą do podmiotu publicznego. W sprawie o sygn. akt VIII SA/Wa 436/17, WSA w Warszawie wskazał, że jego zdaniem pytania egzaminacyjne stanowią materiał urzędowy i nie podlegają ochronie prawn-autorskiej, a więc mogą zostać udostępnione do ponownego wykorzystywania.

#### **2.3.4. Badanie skali ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego**

Jednym z założeń przepisów regulujących ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego było zwiększenie dostępu do danych. Zdecydowano się na skierowanie do 80 wybranych podmiotów zobowiązanych wniosków o przedstawienie informacji o praktyce stosowania ustawy. Zespół zdecydował się wysłać przedmiotowe wnioski do 10 samorządowych instytucji kultury, 20 państwowych instytucji kultury, 20 samorządowych instytucji publicznych oraz 30 centralnych instytucji publicznych. Dane dotyczyły okresu od 16 czerwca 2016 roku do 31 lipca 2018 roku.

Największym zainteresowaniem cieszyły się dane meteorologiczne. Według odpowiedzi uzyskanej z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej tylko w okresie od stycznia do lipca ich liczba w badanym okresie wyniosła aż 6807. Wnioskodawcy prosili o ekspertyzy meteorologiczne, hydrologiczne, archiwalne dane pomiarowe, bieżące dane pomiarowe i inne zestawienia.

Kolejną grupą podmiotów, do których najczęściej zwracano się z wnioskami, są instytucje kultury. Do Muzeum Narodowego w Krakowie przekazano 502 wnioski, do Zamku Królewskiego w Warszawie skierowano 370 wniosków, a do muzeum POLIN 144 wnioski.

Przedmiotem zainteresowania wnioskodawców w przypadku muzeum POLIN cieszyła się głównie dokumentacja fotograficzna

oraz zapisy wywiadów. Zapytania kierowane do Zamku Królewskiego w Warszawie również dotyczyły materiałów fotograficznych oraz zbiorów aktowych z zasobów archiwum. Podobne wnioski zostały skierowane do Muzeum Narodowego w Krakowie. Informacje znajdujące się w posiadaniu innych instytucji kultury, do których skierowano zapytanie, nie cieszyły się już taką popularnością. Muzeum Narodowe we Wrocławiu otrzymało 12 wniosków, Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie 2 wnioski, Narodowe Archiwum Cyfrowe i Muzeum Powstania Warszawskiego po jednym. Pozostałe instytucje kultury nie otrzymały żadnych wniosków, które zakwalifikowały jako wnioski o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego.

Wśród organów samorządu terytorialnego najwięcej (27) wniosków otrzymał Urząd m.st. Warszawy. UM w Białymstoku otrzymał 22 wnioski, UM Rzeszowa otrzymał 8 wniosków, UM Krakowa 6, UM Gdańsk 3. UM Radom, UM Konin i UM Bydgoszcz otrzymały po jednym wniosku, z tym że ten ostatni po analizie wniosku przekwalifikował go na wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Analiza tematyki wniosków składanych do urzędu prowadzi do konkluzji, że, mimo zakwalifikowania pism jako wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji, część z nich to w istocie pytania dotyczące dostępu do informacji publicznej. Wśród tych, które cieszyły się dużym zainteresowaniem, a jednocześnie mogą zostać faktycznie uznane za wchodzące w zakres informacji sektora publicznego, były m.in. pytania o liczbę mieszkańców, bazy punktów adresowych czy dostęp do baz EGIB GESUT, RCWN. Do pozostałych miast nie kierowano wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego.

Wśród organów centralnych najwięcej wniosków złożono do Ministerstwa Cyfryzacji (82). Do Ministerstwa Finansów skierowano 11 wniosków, a do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 10. Po 3 wnioski skierowano do Ministerstwa Sportu i Turystyki, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Środowiska. Do Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministerstwa Zdrowia skierowano po 2 wnioski. Pozostałe resorty otrzymały po 1 wniosku lub w ogóle takowych nie otrzymały.

Wnioski skierowane do Ministerstwa Cyfryzacji dotyczyły głównie danych z baz PESEL oraz CEPiK. Wśród wniosków skierowanych

do Ministerstwa Finansów tylko 4 dotyczyły, zdaniem zespołu badawczego, kwestii obejmowanych przez definicję informacji sektora publicznego, m.in. dane przechowywane w systemie teleinformatycznym Portal Podatkowy – „Sprawdź NIP”, „Sprawdź podmiot w VAT”; danych PIT za rok 2015 i 2016, na poziomie gmin rozbitych na formularze PIT-36, PIT-36L, PIT-37 – liczba podatników i przeciętny dochód. Co ciekawe, Ministerstwo Ochrony Środowiska przekazało w trybie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego księgę wejść do ministerstwa, mimo że przywołane wyżej orzeczenia uznały, że w tym trybie nie należy ich udostępniać.

Wśród innych instytucji centralnych prym wiedzie Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Drugi w kolejności liczby wniosków jest Główny Urząd Statystyczny, który poinformował, że „wpłynęło 96 wniosków, 68 zrealizowano. Różnica w ilości zgłoszonych i realizowanych wniosków wynika z braku odpowiedzi na pismo lub informacji o rezygnacji przez wnioskodawcę. Wszystkie złożone wnioski dotyczyły udostępnienia informacji z rejestru TERYT-NOBC i TERYT-BREC i zostały zrealizowane bez określenia warunków ponownego ich wykorzystywania”. Z późniejszego wywiadu przeprowadzonego z pracownikami GUS wynika, że dużo więcej wniosków o dostęp do danych wpływa do nich w trybie uregulowanym ustawą o statystyce publicznej.

Do Kancelarii Prezydenta RP zwrócono się z 68 wnioskami. Nie przedstawiono jednak informacji, czego dotyczyły wnioski, ale zdaniem zespołu badawczego, podobnie jak w przypadku innych instytucji, część z nich była w istocie wnioskami o udostępnienie informacji publicznej.

Do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wpłynęły 2 wnioski do oddziału w Olsztynie, a do oddziału w Lublinie aż 15. W pozostałych oddziałach nie odnotowano wniosków tego typu. Wnioski dotyczyły Generalnego Pomiaru Ruchu oraz projektów zmiany organizacji ruchu w województwie lubelskim.

Do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęły 4 wnioski z prośbą o udostępnienie pojedynczych wyroków sądów administracyjnych lub całej bazy CBOSA. Do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęły 3 wnioski, a do Urzędu Zamówień Publicznych 2. Żadne z nich nie dotyczyły, w ocenie zespołu badawczego, kwestii ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Pozostałe instytucje nie otrzymały żadnych wniosków.



Z analizy tej części badania ilościowego wynika, że istnieje istotny problem z właściwą kwalifikacją wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego – zarówno po stronie wnioskodawców, jak i podmiotów je rozpatrujących. Z wyjątkiem takich instytucji jak IMGW, Ministerstwo Cyfryzacji czy niektóre instytucje kultury kwestia zainteresowania trybem wnioskowym w kontekście ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest marginalna.

Żadna z pytanych instytucji nie zawierała umów na wyłączność, co oznacza, że dostęp do informacji przeznaczonych do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest, zgodnie z założeniami ustawodawcy, konkurencyjny.

Jeśli chodzi o sposoby załatwienia wniosków, instytucje rzadko odmawiały zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Na ogół negatywne rozpatrzenie wniosku następowało z uwagi na ochronę praw autorskich należących do osób trzecich. W kilku przypadkach odsyłano do centralnego repozytorium informacji publicznej, gdyż dane, które chciał wykorzystywać wnioskodawca, zostały wcześniej przekazane do portalu.

### **2.3.5. Analiza centralnego repozytorium informacji publicznej (dane.gov.pl)**

Jak wspomniano wcześniej, w OSR ustawy z 2011 r. wskazano, że jednym ze wskaźników ewaluacji przepisów będzie ocena funkcjonowania centralnego repozytorium informacji publicznej. Portalem zarządza Minister Cyfryzacji, który przedstawia co roku raport nt. rezultatów wdrażania programu otwierania danych publicznych. Z informacji za rok 2018 (<https://dane.gov.pl/article/841,coraz-wiecej-otwartych-danych-gotowych-do-ponownego-wykorzystywania> [dostęp: 10 września 2019 r.]) wynika, że w stosunku do 2017 roku o 10% wzrosła liczba podmiotów posiadających konto dostawcy danych na portalu: z 111 do 123. O 28% wzrosła liczba zasobów. Na koniec roku 2017 ich liczba wynosiła 8498, a na koniec roku kolejnego 10 910. Co istotne w kontekście uzyskania wiedzy o zakresie korzystania z danych zgromadzonych na portalu, aż o 48% wzrosła liczba pobrań zasobów – z 70 096 do 10 3986. Należy podkreślić, że funkcjonowanie portalu poprawia się z roku na rok. Wcześniejszy raport porównujący dane na koniec roku 2016 z rokiem 2017 wskazuje m.in. na to, że liczba zasobów wzrosła w tym czasie o 88% (do 8498 z 4516), a liczba pobrań zasobów wzrosła o 137% (do 70 096 z 29 600).

Rosnące zainteresowanie zasobami portalu nie musi oznaczać, że wzrosła dzięki temu liczba podmiotów, które faktycznie ponownie wykorzystują dane publiczne. Jednym z bardziej popularnych zasobów jest np. „wyszukiwarka Krajowego Rejestru Sądowego”. W istocie to odnośnik do strony głównej Rejestru, który nie umożliwia pełnego wykorzystywania danych.

Z drugiej strony popularny jest również zasób Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEiDG), który można uznać za w pełni kwalifikujący się do ponownego wykorzystywania za pośrednictwem specjalnego serwisu, pamiętając jednak o możliwym naruszeniu ochrony danych osobowych.

Nie istnieją mechanizmy, które w sposób automatyczny dostarczają informacji na temat faktycznej skali wykorzystywania informacji sektora publicznego. Wydaje się, że trudno jest również przyjąć metodologię, która nawet w przybliżonym stopniu określi wielkość rynku informacji sektora publicznego i jego strukturę. Próbę analizy tego segmentu rynku podjęli w 2014 r. autorzy raportu *Rynek produktów, usług i treści cyfrowych opartych na ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (ISP) w Polsce: stan obecny, perspektywy rozwoju, główne bariery, rekomendacje dotyczące wsparcia z funduszy europejskich* ([http://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/1076/POPC\\_WISECC\\_ISP\\_raportkoncowy\\_2112015.pdf](http://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/1076/POPC_WISECC_ISP_raportkoncowy_2112015.pdf) [dostęp: 10 września 2019 r.]), szacując, że w 2014 r. jego wartość wynosiła 114 mln zł, a w roku 2023 powinna osiągnąć 431 mln zł. Są to jednak dane trudno weryfikowalne, gdyż wykorzystywanie informacji sektora publicznego nie zawsze będzie polegało na stworzeniu powszechnie dostępnych i całościowych produktów. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów z przedsiębiorcami, dane publiczne pomagają im w bieżącej pracy, ale często nie są oni w stanie obliczyć, w jaki sposób kształtują się przez to oszczędności w działalności ich przedsiębiorstw. Przykładem może być korzystanie z baz KRS do ustalenia adresów przedsiębiorców w danej okolicy. Handlowiec udający się do konkretnego klienta może ustalić, jacy przedsiębiorcy mają niedaleko siedzibę i oszczędza czas dojazdu dzięki umówieniu spotkań na konkretnym terenie.

Wydaje się również, że szacowanie rynku informacji sektora publicznego w kontekście wpływu przepisów w tym obszarze jest o tyle utrudnione, że nie da się wykazać bezpośredniego związku pomiędzy rynkiem usług opartych na danych z wprowadzeniem przepisów ułatwiających ich wykorzystywanie. Istnieje bowiem wiele

dodatkowych czynników, takich jak ogólny rozwój technologii cyfrowych, znaczny wzrost korzystania z tych technologii czy też przeniesienie akcentu z gospodarki przemysłowej na rynek usług.

Wpływ przepisów może zostać zatem uchwycony na podstawie wywiadów jakościowych z przedstawicielami podmiotów działających w sektorze informacji sektora publicznego.

### **2.3.6. Wywiady na temat stosowania przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego**

Zespół badawczy przeprowadził 30 wywiadów pogłębionych. Wywiady odbywały się osobiście lub przez telefon. Przygotowano dwa scenariusze badań: dla instytucji udostępniających informacje sektora publicznego (10) oraz instytucji korzystających z informacji sektora publicznego (20).

Pytano przede wszystkim o wpływ przepisów, bariery w ich stosowaniu i możliwe sposoby poprawy w obszarze regulacyjnym.

Zdaniem przedstawicieli biznesu, obowiązujące w Polsce przepisy nie mają bezpośredniego wpływu na poprawę dostępności informacji do ponownego wykorzystywania, ale „sama ustawa jest punktem wyjścia do rozmowy z podmiotami posiadającymi interesujące nas informacje”. Według naszych rozmówców „ustawa wprowadza pewien standard, do którego można się odwołać” oraz „jest podkładką do domagania się otwierania nowych zasobów w sposób umożliwiający przetwarzanie danych”. Dla przedstawicieli sektora biznesowego istotne jest, że przepisy dają im „poczucie, że działania związane z pozyskiwaniem informacji mają oparcie w przepisach, że są legalne”. Wprowadzenie regulacji dotyczących informacji sektora publicznego „mobilizuje również urzędników do zajęcia się w ogóle tą kwestią, bo raczej są nastawieni na wykonywanie przepisów, a nie podejmowanie inicjatywy, jeśli brak jest regulacji, które ich poniekąd do tego zmuszają”.

Z drugiej strony „ustawa nie wprowadza wprost obowiązku udostępniania konkretnych zasobów w określonych formatach”. Bariery jest również „brak wymogów dotyczących aktualizacji baz danych”, gdyż „w przypadku gdy mamy dostęp do danych nieaktualnych, nasze usługi stają się nieatrakcyjne dla klientów”. W związku z tym „nie możemy polegać wyłącznie na dobrej woli urzędników”. Przedstawiciele sektora biznesowego woleliby, by było „jednoznacznie wskazane, że istnieje obowiązek udostępnienia”. Część naszych rozmówców wskazała, że przydałoby się wprowadzenie konkretnych

sankcji za brak publikacji danych w określonych formatach. Istotna jest też zmiana w samej filozofii działania instytucji posiadających ważne dla rynku dane. Jeden z rozmówców podkreślił, że chciałby, aby Minister Sprawiedliwości wydawał na otwarcie Krajowego Rejestru Sądowego „tyle pieniędzy, ile na jego zabezpieczenia”. W związku z istniejącymi barierami przedsiębiorcy radzą sobie na inne sposoby, bo: „jeśli jestem w stanie technicznie sam pozyskać dane, to nie potrzebuję do tego przepisów ustawy. Robiłem to i przed jej wejściem w życie”. Cytowany tu rozmówca podkreślił jednak, że „takie partyzanckie działania nie dają mi żadnych gwarancji, że jutro nie będę musiał przebudować całego systemu do ściągania i prezentowania danych, bo komuś w urzędzie przyjdzie do głowy pomysł na ograniczenie dostępu”.

Część rozmówców podkreślała, że nie mają ambicji tworzenia odrębnych produktów opartych na danych, które będą następnie „wystawiać na zewnątrz”. Zadowala ich to, że obserwują większą dostępność danych, które mogą „wykorzystywać na swoje wewnętrzne potrzeby”, i uważają, że to „istotne wsparcie w codziennych działaniach firmy”. Szczególnie często osoby, które sporadycznie lub pomocniczo korzystają z danych w swojej aktywności zawodowej, mówiły, że nie znają się na regulacjach w tej materii i trudno jest im odnieść się do funkcjonowania konkretnych przepisów: znalazłszy „w internecie informację, że są takie dane dostępne (...) po prostu z nich korzystamy”.

Zespół badawczy, opierając się na wynikach analizy ilościowej, pytał również o kwestie składania wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Jak przyznają przedstawiciele sektora biznesowego, „korzystanie z trybu wnioskowego to manualny i nieefektywny proces”, „który nie daje żadnych gwarancji na aktualność danych”. Nasi rozmówcy wyrażali również obawę, że w przypadku kolejnego wniosku: „urząd zablokuje mi dostęp do danych, bo zobaczy, że tworzę bardziej konkurencyjny serwis niż on sam”. Przedsiębiorcy podkreślali, że największą zaletą dostępu do danych jest ich zautomatyzowanie. Każde złożenie wniosku to „biurokracja, na którą szkoda czasu”.

Pojawiły się jednak głosy, że złożenie wniosku i otrzymanie danych „pozwala na zorientowanie się, jak w ogóle ten zasób wygląda”, dzięki temu „wiem, co urząd ma, i mogę ewentualnie sam się do niego przejść i wynegocjować lepszą jakość i wystawienie danych na stronę”. Autor tych wypowiedzi nie pamiętał jednak, w jakim trybie

składał wnioski o dostęp do tych informacji, tylko że znalazł „jakiś wzór w internecie”.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych i aktywiści pracujący z danymi udzielili podobnych wypowiedzi w kontekście korzystania z trybu wnioskowego. Podkreślali, że jest dla nich „niejasne, kiedy trzeba złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej, a kiedy wniosek o ponowne wykorzystywanie”. Część rozmówców spotkała się z praktyką, że po złożeniu wniosku o dostęp do informacji publicznej, urząd sugerował, że to nie jest prawidłowy tryb i powinni złożyć wniosek w trybie ustawy z 2016 r. Jeden z rozmówców stwierdził nawet, że kiedy została uchwalona ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego, przyjął założenie, że „ustawa o dostępie do informacji publicznej została uchylona”. Jeśli korzystają z tego trybu dostępu do informacji, czynią to głównie po to, by „zorientować się, co urząd posiada”. Tylko część naszych rozmówców z sektora organizacji działających w obszarze kultury wiedziała, że dzięki przepisom ustawy z 2016 r. mogą uzyskać dostęp do „fotografii i innych informacji o kulturze”, ale korzystają z tego trybu sporadycznie, bo potrzebują tych danych „incydentalnie, tylko do jakiejś publikacji”.

Pytani o to, czy budują jakieś produkty w oparciu o informacje sektora publicznego, najczęściej odpowiadali, że jest to „zbyt trudne” lub brakuje im „odpowiednich zasobów”. Część zrezygnowała z takich prób, gdy zderzyła się z „niechęcią urzędników, którzy nie byli zainteresowani tym, by otworzyć dla nas te dane”. Nie decydowali się również w większości na korzystanie ze ścieżki sądowej w przypadku odmowy udzielenia zgody na wykorzystywanie informacji, gdyż „to trwa za długo” i „nie wiadomo, jaki będzie rezultat”, oraz „czy w ogóle będę jeszcze wtedy zainteresowany danymi”.

Z drugiej strony podkreślali, że mają poczucie, że szczególnie na poziomie lokalnym „są urzędnicy, którzy nas rozumieją i chcą otwierać dane i się nimi dzielić”; cieszą się też, że mogą „wesprzeć pracowników urzędów w otwieraniu danych ważnych dla lokalnych społeczności”. Według aktywistów ci sami urzędnicy często „sygnalizują, że nie czują wsparcia wewnątrz urzędu”. Podobnie jak przedsiębiorcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych wolą, żeby dostęp do informacji był w pełni zautomatyzowany również dlatego, że: „czasami potrzebuję danych na już, a nie za kilka miesięcy”.

Generalnie aktywiści raczej korzystają z danych dla własnych potrzeb niż myślą o dalszym udostępnianiu tych informacji

beneficjentom. Dane pozwalają im na budowanie swojej wiedzy na temat konkretnego obszaru. Wśród barier wymieniają przede wszystkim to, że „dużo interesujących danych wytwarzają prywatne firmy i one nie chcą się nimi dzielić”. Zdaniem rozmówców z sektora pozarządowego i biznesowego, „bariery są znane urzędnikom, bo wielokrotnie o tym mówiliśmy”, ale mają wrażenie, że nie wiadomo, „co zrobić, żeby je przewyciężyć”.

Z rozmów przeprowadzonych z urzędnikami zajmującymi się kwestiami ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wynika, że na pierwszy plan wysuwa się wrażenie, że „ustawa nie zmieniła wiele. Pojawia się więcej wątpliwości”. Często „dla świętego spokoju dają im, co chcą, i nie wnioskuję, czy to informacja publiczna, informacja sektora publicznego czy po prostu ktoś chce dostać dane”. Taka postawa znajduje swoje odzwierciedlenie w odpowiedziach urzędów udzielonych w toku analizy ilościowej. Część urzędów, odpowiadając na pytanie o liczbę wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji, zastrzegła, że dane podane są w przybliżeniu, bo mają trudność w ustaleniu, w jakim trybie zwraca się do nich wnioskodawca. Niektórzy podkreślali nawet, że większość wniosków o dane „nie zawiera żadnej podstawy prawnej”, co wiąże się „z niską świadomością istnienia przepisów regulujących te kwestie”. Z drugiej strony urzędnicy mają świadomość, że „dla obywateli jest zupełnie obojętne, w jakim trybie pytają – chcą po prostu dostać dane”.

W niektórych urzędach zauważono, że „im więcej publikujemy danych na stronie, tym mniej pytań do nas trafia”. Nie jest to jednak powszechne odczucie, gdyż udzielono również odpowiedzi, że „mam wrażenie, że otworzyliśmy puszkę Pandory. Po wystawieniu danych na stronie ludzie coraz częściej dopytują o ich szczegóły”. W jednym z urzędów było to nawet przedmiotem wewnętrznych rozmów i zdecydowano się na spowolnienie procesu otwierania danych.

Szczególnie w instytucjach kultury zwracano uwagę na okoliczność, że „ustawa nie wpłynęła na to, że jest więcej na stronie. Nie ma działań, które by sprzyjały, i są na to przeznaczone zbyt małe środki”. Urzędnicy podkreślali również, że „duża część specjalistów, która mogłaby pomóc otwierać dane, odpływa do sektora prywatnego, bo tam można lepiej zarobić”.

Urzędnicy wskazywali również na liczne obawy w udostępnianiu danych. Wśród nich wymieniali kwestie ochrony danych osobowych czy niejasność dotyczącą tego, co stanowi tajemnicę przedsiębiorcy.

Z kolei w instytucjach kultury „obawą jest utrata wpływu na to, co się dzieje ze zdjęciem. Obawa dotyczy dokumentowania zbiorów. Jeśli się opracowuje obiekt, to należy dodawać informacje o tym, co się z tym obiektem dzieje”. Urzędnicy podkreślali w tym kontekście, że na ogół brakuje im wiedzy o tym, jak dane są dalej wykorzystywane. Oprócz jednej instytucji, nasi rozmówcy przyznali, że nie prowadzą systemowych działań, by rozpoznać potrzeby użytkowników, jakie dane powinny zostać udostępnione w pierwszej kolejności. Wśród obaw wymieniano również kwestię opłat, gdyż: „boimy się naruszenia dyscypliny finansów publicznych”.

Wśród pozytywów ustawy wskazywano, że „zaczęto mówić o tym problemie i buduje się świadomość w instytucjach i zwiększa się świadomość prawa autorskiego”. Generalnie urzędnikom znany jest program otwierania danych publicznych i doceniają możliwość szkoleń oraz wsparcie uzyskiwane przez operatora programu. Niektórzy podkreślali jednak, że ustanowiona w programie funkcja pełnomocników do spraw otwartości nie spełnia oczekiwań, bo „osoby te nie mają często wpływu na podejmowanie kluczowych decyzji co do otwarcia zasobów” oraz „mają zbyt dużo podległych jednostek, by móc efektywnie wspierać proces otwierania danych”.

## 2.4. Podsumowanie

Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego jest przykładem regulacji, której efektywne wdrożenie wiąże się z wieloma, niezależnymi od treści regulacji, czynnikami. Założeniem tej ustawy, ale także wcześniejszych przepisów wdrażających dyrektywę o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, było otwarcie dostępu do danych tysięcy instytucji publicznych, do budowy produktów, usług czy generalnie do wzmocnienia społeczeństwa informacyjnego. Nie można zatem oceniać stanu realizacji przepisów ustawy bez znajomości ogólnego kontekstu rozwoju nowych technologii i przeobrażeń gospodarczych.

Podstawą do ewaluacji funkcjonowania ustaw powinny być Oceny Skutków Regulacji. Od ich przygotowania, zaproponowanych celów i wskaźników ich osiągnięcia zależy, na ile trafnie można ocenić wdrożenie regulacji. Mimo kilku wskazówek zawartych w OSR-ach omawianych w tym rozdziale przepisów, wydaje się, że ich twórcy nie przewidzieli, że sami będą musieli zmagać się z ich oceną. Zespół badawczy musiał zatem skonstruować metodologię ewaluacji

wdrażania przepisów ustawy wykraczającą poza prostą ocenę realizacji założonych wskaźników.

Zespół brał pod uwagę skalę korzystania z określonego w ustawie trybu wnioskowego pod kątem jego popularności, ale również pod względem poprawności realizacji przepisów przez podmioty zobowiązane. Zespół stwierdził, że, co do zasady, przepisy ustawy są realizowane poprawnie w zakresie naliczania opłat, ustanawiania ograniczeń dla ponownego wykorzystywania, wdrażania zasad przejrzystości i zasad nakładania warunków ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Założonemu przez twórców przepisów wzrostu konkurencyjności rynku informacji sektora publicznego sprzyja, potwierdzona przez zespół badawczy, okoliczność, że żaden z podmiotów nie zawierał umów na wyłączność. Jednakże uzyskane dane o zakresie podmiotowym żądanych przez wnioskodawców informacji potwierdzają wcześniejsze hipotezy, że istnieje poważny problem z właściwym rozumieniem pojęcia „informacja sektora publicznego” i w konsekwencji z poprawną kwalifikacją wniosków z tego tytułu.

Powyższe ustalenia zostały potwierdzone przez przeprowadzone wywiady i analizę orzecznictwa sądowego. Ponadto osoby uczestniczące w wywiadach, które podkreślały niejasność przepisów, doceniały zarazem pozytywny wpływ ustawy na zmianę kultury otwartości w urzędach. Wpływ ten osiągnięty został również dzięki jednoczesnej implementacji koordynowanego przez resort cyfryzacji programu otwierania danych, którego realizacja dała szansę na podniesienie kompetencji wśród urzędników, ale przede wszystkim doprowadziła do otwierania zasobów danych publicznych za pośrednictwem portalu dane.gov.pl.



### **3. MONITORING USTAWY O NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ ORAZ EDUKACJI PRAWNEJ**

(Stanisław Burdziej i Grzegorz Wiaderek)

#### **3.1. Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej – zakres regulacji, kontekst instytucjonalny ustawy, uzasadnienie wyboru ustawy do monitorowania**

Postulaty dotyczące stworzenia powszechnego systemu dostępu do nieodpłatnych porad prawnych dla osób, których nie stać na komercyjne usługi prawne, były formułowane przez środowisko organizacji pozarządowych od wielu lat. Powstawały w tym zakresie liczne opracowania, w tym obejmujące zaawansowane badania empiryczne oraz prawno-porównawcze. Kompleksowe i pogłębione analizy obejmujące badania krajowe i zagraniczne dotyczące pomocy prawnej zawarte są w publikacji dr. Jana Winczorka *Dostęp do prawa* (Warszawa 2019). Wspomnieć tu należy przede wszystkim o badaniach (i koncepcjach powstałych na ich bazie) zrealizowanych w ramach projektu zakończony w 2015 r., obejmującego opracowanie koncepcji i propozycji systemowych organizacji systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (projekt realizowany przez INPRIS wraz z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej i grupą organizacji pozarządowych). Bliższe informacje znajdują się w publikacji *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje* (Grzegorz Wiaderek (red.), Michał Araszkiewicz, Łukasz Bojarski, Waldemar Florczak, Witold Klaus, Paweł Maranowski, Jan Winczorek, Warszawa 2014, INPRIS – opracowanie dostępne na stronie internetowej [inpris.pl](http://inpris.pl)). Niestety przyjęta w dniu 5 sierpnia 2015 r. ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, mimo że autorzy projektu ustawy korzystali z ustaleń i danych wytworzonych w ramach ww. projektu badawczego, nie uwzględniła wskazań co do właściwego kształtu systemu nieodpłatnych porad prawnych. Ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r. (wszystkie powiaty uruchomiły na terenie Polski 1524 punkty nieodpłatnej

pomocy prawnej) i dość szybko ujawniły się jej liczne wady powodujące dysfunkcjonalność oraz słabą efektywność systemu. Przede wszystkim mocno ograniczono warunki dostępu obywateli do systemu porad prawnych; były one skomplikowane i nieczytelne. Mankament ten częściowo próbuje się wyeliminować poprzez nowelizację ww. ustawy, która weszła w życie 1 stycznia 2019 roku, a w której znacząco poszerzony został dostęp do nieodpłatnego poradnictwa prawnego, bowiem uzyskali go wszyscy obywatele, którzy złożą stosowne oświadczenie o tym, że nie stać ich na odpłatną usługę pomocy prawnej. Jednak wpływ tej zmiany na wzrost efektywności systemu, jak wskazują pierwsze dane Ministerstwa Sprawiedliwości za 2019 r. (wzrost tylko o 6% w I kwartale 2019 r.), jest relatywnie niewielki. Wskazać też trzeba na podnoszony problem utworzenia systemu stałych dyżurów w punktach porad, niezależnie od rzeczywistego popytu na porady. Podstawowa usługa świadczona w ramach tego systemu to informacja prawna i proste porady prawne; oznacza to więc, że pojedyncza porada o niewielkim stopniu komplikacji jest stosunkowo kosztowna w relacji do usług komercyjnych dostępnych na rynku. Konstrukcja systemu konfliktuje środowisko organizacji pozarządowych oraz samorządów: adwokackiego i radcowskiego, konkurujące o obsługę punktów porad.

Problemy te potwierdzone zostały w analizach systemu bezpłatnego poradnictwa przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli za 2016 r. i pierwszą połowę 2017 r. Kontrola NIK wykazała, że Polacy nie korzystają z nieodpłatnych porad prawnych. Przeciętnie w jednym dniu pracy takiego punktu udzielona została jedna porada, która najczęściej trwała nie więcej niż godzinę. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2016 r. średni koszt jednej porady wyniósł ponad 202 zł. Jednocześnie zaledwie jedna czwarta czasu pracy punktów porad została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Dane z Ministerstwa Sprawiedliwości za następne lata potwierdzają tę niską efektywność systemu: w 2018 r. udzielono 452 584 porad, co daje 24,74 w przeliczeniu na jeden punkt porad prawnych i 217 zł na poradę (w obu przeliczeniach suma brutto), co w efekcie oznacza, że ok. 75% czasu dyżurów w punktach porad pozostaje niewykorzystane.

Według NIK wynika to z niedopasowania organizacji systemu do potrzeb społecznych, które nie zostały należycie zbadane na etapie jego tworzenia. Przygotowanie przez Ministra Sprawiedliwości ustawy nie zostało poprzedzone badaniami umożliwiającymi

oszacowanie poziomu popytu na takie poradnictwo. Wybór modelu funkcjonowania tego systemu nie został dokonany w oparciu o rzetelną analizę potrzeb społecznych oraz możliwości ich zaspokojenia w ramach przewidzianych na ten cel środków. Powoduje to, że pomoc ta nie jest dostępna dla osób, które faktycznie jej potrzebują, a nie spełniają wymogów ustawy. Niska frekwencja w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej jest także spowodowana brakiem informacji o możliwości skorzystania z takiej pomocy. NIK, analizując w 2017 r. dane liczbowe Ministerstwa Sprawiedliwości, stwierdził, że z możliwości uzyskania pomocy skorzystało ok. 2–3% uprawnionych. W dalszym ciągu nikt nie podjął jednak próby oszacowania zapotrzebowania na nieodpłatną pomoc, m.in. w oparciu o dane na temat osób, którym odmówiono pomocy. Nie zostały też w pełni zidentyfikowane bariery w dostępie do tej formy pomocy, w tym dane dotyczące niskiego stopnia świadomości prawnej obywateli czy ograniczonej skuteczności działań informacyjnych. Mimo dowodów na nieefektywność funkcjonującego systemu wnioski nie zakładały zmiany modelu finansowania gotowości do udzielania pomocy, lecz koncentrowały się na rozszerzaniu kręgu beneficjentów i zakresu udzielanej pomocy. Osoby udzielające porad były wynagradzane za każdą godzinę gotowości, a nie za konkretną liczbę udzielonych porad. Analiza NIK wykazała również, że zarówno Minister Sprawiedliwości, jak i pozostałe jednostki objęte kontrolą nie podejmowały zróżnicowanych działań mających na celu dotarcie z informacją do jak najszerszego grona beneficjentów.

Z powyższych informacji widać zatem wyraźnie, że system nieodpłatnego poradnictwa nie funkcjonuje należycie i zgodnie z założeniami, a cele ustawy nie są realizowane w odpowiednim stopniu. Konieczne zatem wydaje się bliższe poznanie przyczyn najważniejszych dysfunkcyjności systemu, aby podjąć racjonalne działania, w tym zaproponować zmiany organizacyjne i normatywne.

### **3.2. Zakres i cel badania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej**

Zakres i cel badania funkcjonowania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa został opisany i uzasadniony szczegółowo w raporcie metodologicznym opracowanym w ramach projektu na potrzeby tego badania. Raport metodologiczny w części dotyczącej narzędzi monitorowania ustawy

i nieodpłatnej pomocy prawnej został opracowany przez dr. Jana Winczorka (UW). Badanie zostało przeprowadzone przez dr. Pawła Maranowskiego (Collegium Civitas) i Grzegorza Wiaderka (INPRIS). W analizę i interpretację wyników badania zaangażowany był dr hab. Stanisław Burdziej (prof. UMK). Poniżej zaprezentowane zostały kluczowe elementy uzasadnienia monitoringu i zakresu badania zawarte w raporcie metodologicznym.

Przede wszystkim zakres ten wyznacza istotna luka w zastanej wiedzy. Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej była już przedmiotem badań i analiz, jednak uzyskane dane nie dają pełnej odpowiedzi na ww. wyżej problemy. Po drugie, jak wskazano wyżej, korzystanie z usług oferowanych w systemie nie jest powszechne nawet w wąskim kręgu beneficjentów określonych w tym akcie prawnym. W efekcie publiczne nakłady ponoszone na funkcjonowanie ustawy nie są efektywnie wydawane. Uzasadnione jest przypuszczenie, że pozytywne skutki społeczne i indywidualne, wynikające z obowiązywania ustawy, są istotnie mniejsze, niż mogłyby być przy tych samych nakładach.

Głównym przedmiotem monitoringu było zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie o głębsze przyczyny, dla których obecna ustawa funkcjonuje w sposób niedoskonały, oraz potwierdzenie diagnozy o niedopasowaniu systemu do popytu na usługi, a także o wadliwości przyjętej organizacji systemu i form udzielania pomocy prawnej.

Przede wszystkim w obecnym stanie rzeczy nie istnieje żaden ogólnopolski zbiór danych na temat punktów świadczenia pomocy oraz organizacji i osób biorących udział w jej dostarczaniu w charakterze usługodawców. Nie wiadomo więc, jakie konkretnie organizacje pozarządowe i członkowie jakich profesji prawniczych dostarczają pomocy prawnej, nie jest znana liczba punktów obsługiwanych przez poszczególne podmioty, lokalizacja tych punktów na terenie określonego powiatu, specyfika lokalizacji (miast, wsi, gmin, powiatów), w których są umieszczone itp. W konsekwencji nie wiadomo, czy istnieje związek pomiędzy korzystaniem z pomocy prawnej a licznymi zmiennymi opisującymi osoby i organizacje poradnicze. Utrudnia to prowadzenie pogłębionych analiz i badań.

Na popyt na usługi oferowane w systemie wpływa też świadomość dostępności jego istnienia. Można przypuszczać, że jest ona niska i jednocześnie zróżnicowana geograficznie. Wprawdzie uruchomienie systemu poprzedziła kampania informacyjna, ale nie była ona stale prowadzona. Można więc przypuszczać, że możliwe byłoby

uzyskanie wyższej efektywności usług w systemie, gdyby informacja na jego temat była powszechniejsza. Aby móc to stwierdzić, potrzebne jest jednak zweryfikowanie hipotezy o zróżnicowanej i ogólnie niskiej świadomości istnienia uprawnień do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej.

Nie jest też jasne, z czego wynikają rejestrowane w statystyce urzędowej różnice w częstości i sposobie korzystania z pomocy prawnej dostarczanej w punktach obsługiwanych przez organizacje pozarządowe i radców prawnych lub adwokatów. Zjawisko to może wynikać z różnic w jakości usług lub z odmiennej metodologii ich dostarczania, ale może również być efektem odmiennego geograficznego usytuowania punktów obsługiwanych przez obydwa rodzaje usługodawców.

Podobne braki dotyczą wiedzy na temat beneficjentów systemu. Ze względu na stosowane błędne kategorie statystyczne oraz niedostępność danych zdezagregowanych, informacja o osobach korzystających z pomocy jest bardzo niedoskonała. Dotyczy to na przykład danych o wieku beneficjentów czy ich dochodach. Ponadto wszelkie posiadane informacje dotyczą beneficjentów, nie zaś osób, które poszukiwały pomocy prawnej. Nie wiadomo więc, co dzieje się z osobami nieuprawnionymi do uzyskania pomocy, które trafiają do punktów uruchomionych w ramach systemu.

Niewiele wiadomo też o organizacjach dostarczających pomoc – także w tym sensie, że nieznanne pozostają ich zapatrywania na własną działalność. W szczególności jest możliwe, że dostawcy usług doświadczają nierozpoznanych dotąd trudności lub posiadają szczególną wiedzę w sprawie możliwych kierunków rozwoju systemu.

### **3.3. Opis metodologii zastosowanej w badaniu**

#### **Cel badania**

Dobór metod i technik badawczych uzależniony jest zawsze od przyjętych celów badania oraz postawionych pytań badawczych. Głównym celem niniejszego badania było ustalenie przyczyn niedoskonałości systemu nieodpłatnych porad prawnych, jaki stworzono w następstwie przyjęcia ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, a także zgromadzenie wiedzy, która pozwoli naprawić słabości tego systemu.

Jedną z głównych hipotez, jakie badanie miało poddać weryfikacji, była hipoteza o niskiej świadomości istnienia systemu wśród

potencjalnych beneficjentów. Z dostępnych cząstkowych badań i analiz wynikało także przypuszczenie, że przyczyną nieefektywności systemu może być nadmiernie ograniczony krąg beneficjentów oraz nieadekwatne uregulowanie sposobów i form świadczenia pomocy. Realizacja tych celów wymagała w pierwszym rzędzie rekonstrukcji całościowego obrazu funkcjonowania systemu: liczby i lokalizacji punktów świadczenia porad nieodpłatnych, ich personelu i wyposażenia, stanu współpracy pomiędzy organizatorami punktów a samorządami i otoczeniem, a także przyjętych rozwiązań organizacyjnych. Zgromadzenie tych danych było niezbędne, aby móc ustalić, jakie rozwiązania się sprawdzają (podejście określane mianem *what works?*).

### **Zastosowane metody i techniki badań**

Tak postawiony cel badania wymagał zastosowania kilku różnych metod i technik badawczych, zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Taki zabieg w terminologii nauk społecznych określa się mianem **triangulacji**. Zastosowanie szeregu metod pozwala wykorzystać silne strony każdej z nich, a także skompensować ich ograniczenia. Wśród **metod ilościowych** zastosowano badanie źródeł zastanych, obejmujące stworzenie obszernej bazy danych, umożliwiającej ujęcie kondycji systemu poradnictwa w liczbach, a także badanie sondażowe na próbie reprezentatywnej. To ostatnie badanie przybrało formę tzw. omnibusa, która umożliwia badaczom zlecenie firmie sondażowej, aby zadała określonej próbie respondentów (na ogół krajowej próbie reprezentatywnej) pewnej liczby pytań, bez konieczności zamawiania całego badania na wyłączność. Dzięki temu kilka zespołów badaczy może uzyskać odpowiedzi na swoje pytania badawcze, redukując (znaczące skądinąd) koszty badań – zaś obszerny często blok pytań metryczkowych (obejmujących m.in. pytania nt. wieku, płci, wykształcenia, miejsca zamieszkania, poziomu dochodów lub oceny własnej sytuacji finansowej) jest wspólny i użyteczny dla wszystkich zlecających. Metody ilościowe wykorzystuje się głównie do badania zjawisk i problemów, które zostały już relatywnie dobrze zdiagnozowane lub na temat których badacze posiadają już pewien zasób wiedzy. Minusem tych metod jest niska czułość na niuanse, zasadniczy brak możliwości pogłębienia wiedzy na temat danego zjawiska wykraczający poza jego kwantyfikację.

Wśród **metod jakościowych** wykorzystano wywiady pogłębione (określane często skrótem IDI, od ang. *In-Depth-Interview*), a także

obserwację uczestniczącą. Obserwacja ta miała z założenia charakter ukryty, co oznacza, że przedmiot badań (w tym przypadku – punkty nieodpłatnych porad prawnych, a w szczególności ich personel oraz klienci) nie mieli świadomości, że są przedmiotem obserwacji. Choć metoda ta budzi w niektórych kontekstach wątpliwości etyczne, w tym przypadku jej zastosowanie było nieodzowne. Celem badania było wszakże sprawdzenie, jak w codziennej praktyce wygląda funkcjonowanie systemu poradnictwa. Tego typu technikę obserwacji rutynowo stosuje się w wielu organizacjach biznesowych i często określa potocznie mianem „tajemniczego klienta”. Zaletą metod jakościowych jest możliwość pogłębienia wiedzy o badanym zjawisku, w tym identyfikacji takich jego aspektów, które mogą prowadzić do jego nowego ujęcia i – w konsekwencji – przeformułowania kolejnych etapów badania. Metody te sprawdzają się także przy wstępnej eksploracji danego problemu badawczego. Na ogół ich ograniczeniem jest przede wszystkim brak reprezentatywności: z reguły badania te obejmują niewielkie próby, a ich dobór może mieć charakter celowy.

#### **Kluczowe zmienne i ich operacjonalizacja**

Jedną z kluczowych zmiennych badania była **świadomość marki**, to znaczy świadomość respondentów, że w miejscu ich zamieszkania funkcjonuje punkt nieodpłatnych porad prawnych, z którego można w razie potrzeby skorzystać. W badaniach rynkowych wyróżnia się kilka typów wskaźników tej świadomości: a) świadomość spontaniczną – mierzoną odsetkiem osób, które same z siebie (bez pomocy ankietera) są w stanie wymienić nazwę danej marki; b) świadomość wspomaganą – mierzoną odsetkiem osób, które deklarują znajomość marki, kiedy jej nazwę wyczyta ankieter; c) świadomość TOM (ang. *Top of Mind*, co można przetłumaczyć jako świadomość priorytetową) – mierzona odsetkiem respondentów, którzy nazwę danej marki wymieniają w pierwszej kolejności.

**Operacjonalizacja** zmiennej to proces przełożenia pewnego abstrakcyjnego pojęcia (jak np. „świadomość marki” właśnie) na konkretne, mierzalne, to znaczy uchwytnie empirycznie wskaźniki. Na potrzeby niniejszego badania przyjęto drugi z wymienionych sposobów operacjonalizacji świadomości marki: ankieter pytał respondentów o to, czy w ich miejscu zamieszkania istnieje możliwość skorzystania z usług poradnictwa świadczonych przez 7 różnych podmiotów. Wśród nich ankieter wymieniał także „punkt nieodpłatnych porad prawnych w powiecie”. Wybrana metoda jest bardziej

„łaskawa” dla badanej marki niż dwie pozostałe z wymienionych. Należy przyjąć jako pewnik, że przy zastosowaniu którejs z dwóch pozostałych metod odsetek respondentów, którzy sami z siebie potrafiliby wymienić punkt porad nieodpłatnych, byłby jeszcze niższy. Ponieważ jednak, przystępując do badania, dysponowano wiedzą, że liczba beneficjentów punktów jest niewielka, wybór sposobu operacjonalizacji świadomości marki należy uznać za trafny.

Wyniki badania w zakresie świadomości marki należy interpretować, pamiętając, że od roku 2017 w każdym powiecie powstały co najmniej dwa punkty porad nieodpłatnych. Nie mogło więc dojść do sytuacji, w której respondenci nie deklarowali możliwości skorzystania z porad w pobliżu miejsca swego zamieszkania, ponieważ takiej możliwości w ogóle nie było w ich powiecie.

### **Narzędzia badawcze**

W ramach projektu stworzono autorskie narzędzia do wszystkich czterech komponentów badania, to znaczy do badań desk research, obserwacji uczestniczącej, wywiadów pogłębionych oraz wywiadu kwestionariuszowego na próbie reprezentatywnej.

Po pierwsze, na potrzeby **badania na źródłach zastanych** (*desk research*), opracowano szczegółowe dyspozycje, obejmujące typy i zakres poszukiwanych informacji. Badanie objęło: dane udostępnione na stronach internetowych poświęconych poradnictwu prawnemu i obywatelskiemu, dostępne dane statystyczne, dostępne publikacje, analizy prawne, raporty, opinie, dane posiadane przez urzędy, samorząd lokalny, korporacje prawnicze, NGO itd. Gromadzono następujące dane:

- rok, którego dotyczą dane;
- nazwa powiatu;
- imię i nazwisko osoby odpowiedzialnej za poradnictwo w powiecie;
- adres e-mail osoby odpowiedzialnej za poradnictwo w powiecie;
- liczba punktów w danym powiecie;
- adresy punktów;
- godziny otwarcia punktów w zwykłym tygodniu pracy, a w przypadku zmian w ciągu roku – najdłużej utrzymane godziny;
- typ organizacji dla każdego punktu: NGO, adwokacko-radcowski;
- nazwa organizacji dla każdego punktu: nazwa NGO, samorząd adwokacki, samorząd radcowski;



- adres siedziby organizacji: NGO lub lokalnego samorządu zawodowego odpowiedzialnego za przydzielenie osób do punktu;
- adres e-mail organizacji (j/w);
- imię i nazwisko osoby świadczącej pomoc jako radca prawny lub adwokat;
- adres e-mail osoby świadczącej pomoc jako radca prawny lub adwokat;
- informacja statystyczna osobno dla każdego punktu, zgodnie ze wzorem sprawozdania w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości;
- jeżeli taka informacja nie istnieje, zbiorcza informacja statystyczna dla powiatu, zgodnie ze wzorem w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości;
- informacja statystyczna na podstawie ankiety realizowanej po udzieleniu pomocy prawnej, osobno dla każdego punktu, zgodnie ze wzorem sprawozdania w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości;
- informacja o podmiotach biorących udział w procedurze mającej wyłonić organizację pozarządową;
- data opublikowania ogłoszenia o rozpoczęciu procedury;
- data opublikowania ogłoszenia o zakończeniu procedury (ogłoszenie wyników);
- informacja o podmiotach, które nie podjęły świadczenia usług, mimo że zostały wyłonione w takiej procedurze.

Po drugie opracowano **wytyczne do obserwacji**. Badania metodą obserwacji prowadzi się w sposób ustrukturyzowany lub niestrukturyzowany (swobodny). Na potrzeby niniejszego badania wybrano technikę obserwacji ustrukturyzowanej. Obserwatorzy otrzymali szczegółowe wytyczne precyzujące zakres danych do zgromadzenia, jak również tryb prowadzenia obserwacji. Wytyczne te obejmowały kilka różnych aspektów badania: 1) dobór próby podmiotów do obserwacji; 2) procedurę badania oraz 3) szczegółową listę pytań i zadań dla obserwatora. Standaryzacja obserwacji systematyzuje ją, co pozwala na porównywanie wyników.

Zastosowana metoda doboru próby podmiotów do obserwacji miała na celu uzyskanie jak najbardziej reprezentatywnych danych. W sensie ścisłym osiągnięcie reprezentatywności (zarówno w przypadku obserwacji, jak i innych metod badawczych) jest trudne; możliwe jedynie wówczas, gdy dysponujemy kompletnym wykazem (tzw. operatem) wszystkich członków badanej populacji

(np. listą wszystkich obywateli kraju lub – jak w naszym przypadku – wykazem podmiotów świadczących nieodpłatne porady prawne) wraz z ich charakterystyką uwzględniającą zmienne społeczno-demograficzne i/lub innego rodzaju zmienne, które w danym badaniu mogą mieć istotne znaczenie. Ponieważ taki wykaz podmiotów świadczących nieodpłatne porady prawne nie istniał w chwili realizacji badania, podjęte zabiegi mające na celu zebranie możliwie reprezentatywnych wyników mogły jedynie zbliżyć się do tego celu. Aby zmaksymalizować reprezentatywność, ustalono, że obserwacje będą prowadzone w co najmniej 50 powiatach. Ponadto przyjęto, że w każdym punkcie badacz prowadzi obserwacje nie mniej niż dwukrotnie. Próbka powiatów dobrana była w sposób losowy.

Dyspozycje dotyczące procedury obserwacji miały charakter praktyczny, zaś ich wypełnienie gwarantowało standaryzację procesu badawczego. W związku z tym obserwatorzy byli proszeni o wyszukanie wszelkich możliwych informacji o punkcie porad jeszcze przed przyjazdem do miejsca obserwacji, przybycie do punktu najpóźniej 10 minut przed jego otwarciem i pozostanie w nim do chwili wyjścia z niego pierwszej osoby. Swoje obserwacje notowali w kwestionariuszu (karcie obserwacji), odnotowując liczbę oczekujących, czasy wejścia i wyjścia jednej osoby do pomieszczenia, w którym udzielano porad. Jednocześnie mieli zachowywać się tak, jakby byli klientami punktu, to znaczy zminimalizować ewentualny efekt ankierski – wpływ osoby badacza na przedmiot swoich badań. Dane na temat liczby oczekujących obserwatorzy mieli notować w trzech różnych punktach czasowych: w chwili wejścia do punktu, o godzinie otwarcia punktu oraz w chwili opuszczenia punktu. Poproszeni zostali również o powtórzenie obserwacji w danym punkcie w innych godzinach (np. popołudniowych, jeśli pierwsza obserwacja była prowadzona rano), przy czym przy drugiej wizycie mieli się „zdekonspirować” i poprosić o możliwość obejrzenia pomieszczenia, w którym udzielane są porady. Również te zabiegi miały na celu zwiększenie reprezentatywności obserwacji poprzez eliminację ryzyka, że stwierdzone warunki są charakterystyczne w danym punkcie dla danej pory dnia. Trzykrotne notowanie liczby klientów miało poprawić trafność oszacowania popytu na usługi danego punktu.

Przy okazji obu wizyt obserwatorzy byli proszeni o sporządzenie dokumentacji fotograficznej, obejmujące m.in. zdjęcie głównej fasady budynku, w którym mieści się punkt nieodpłatnych porad prawnych,

zdjęcia wejścia do budynku, po którym poruszają się osoby korzystające z punktu nieodpłatnych porad prawnych, zdjęcie miejsca (hall, korytarz, poczekalnia itp.) prowadzącego bezpośrednio do pomieszczenia, w którym udziela się porad prawnych, zdjęcie pomieszczenia, w którym udziela się porad prawnych, zdjęcie tablicy informującej o tym, że w danym budynku mieści się punkt porad; skany lub zdjęcia wszelkich materiałów, jakie można otrzymać w punkcie lub dotyczących punktu. Materiały te pozwalają na zobiektywizowaną ocenę niektórych aspektów warunków, w jakich świadczone są usługi poradnictwa. W szczególności pozwalają ocenić, czy wejście do budynku jest dostępne dla osób niepełnosprawnych (a więc czy zapewniono windę lub podjazd). Analiza zdjęć powinna także umożliwić stwierdzenie, czy budynek jest właściwie oznakowany. Wstępne dane nt. funkcjonowania systemu nieodpłatnego poradnictwa wskazywały na niewielką liczbę korzystających. Dlatego analiza dostępności i oznakowania budynku mogła pomóc stwierdzić, czy jedną z ewentualnych przyczyn niskiego zainteresowania usługami punktów nie jest ich niedostępność dla jednej z kluczowych grup potencjalnych beneficjentów – osób niepełnosprawnych. Barię przed szerszym korzystaniem mogło być także niewłaściwe oznakowanie miejsc świadczenia porad.

Po trzecie opracowano dyspozycje do **wywiadów pogłębionych** oraz **wywiadu kwestionariuszowego** na próbach przedstawiceli samorządów oraz usługodawców. Dyspozycje te były identyczne u obu grup respondentów (osobne dla samorządowców i usługodawców), choć zaadaptowano je z uwzględnieniem specyfiki metody wywiadu pogłębionego oraz metody wywiadu kwestionariuszowego. W przypadku samorządowców pytania dotyczyły w pierwszym rzędzie wyposażenia punktów (komputery, bazy orzecznictwa, jak np. Lex, meble biurowe, literatura prawnicza oraz liczone łącznie nakłady na przygotowanie pracy punktu). Pytano także o pracowników (sekretarka/sekretarz, asystentka/asystent lub inny personel), organizację pracy punktu i łączne nakłady na personel, a także dostępność różnego typu materiałów adresowanych do beneficjentów (jak np. broszury i publikacje, zarówno przygotowane samodzielnie, jak i przez Ministerstwo Sprawiedliwości). Chodziło o sprawdzenie, czy poza świadczeniem porad punkty poradnictwa prowadzą także działalność w zakresie edukacji prawnej.

Osobno pytano respondentów o ich ocenę różnych aspektów funkcjonowania systemu poradnictwa: jego organizacji, poziomu złożoności procedur regulujących funkcjonowanie systemu, kontaktów

z samorządami prawniczymi, kontaktów z organizacjami pozarządowymi oraz ocenę rozwiązań systemowych (zarówno dotychczasowych, jak i zapisanych w znowelizowanej ustawie). Przedstawiciele samorządów byli też pytani o wysokość nakładów na poradnictwo, sposób świadczenia usług, praktyki w zakresie informacji publicznej i raportowania oraz ocenę jakości pracy punktów porad.

Przedstawiciele usługodawców (poza analogicznymi pytaniami o wyposażenie, personel, materiały, organizację poradnictwa i ocenę rozwiązań systemowych) pytano także o to, czy porad prawnych udziela się także poza systemem poradnictwa nieodpłatnego („usługi równoległe”) oraz o usługi świadczone przez usługodawcę w czasie finansowanym z systemu („usługi prostopadłe”). Drugie z wymienionych pytań należy uznać za wrażliwe, gdyż świadczenie innych usług (zwłaszcza odpłatnych lub opłacanych z innych źródeł) w czasie sfinansowanym w ramach systemu poradnictwa nieodpłatnego byłoby świadectwem pewnej patologii tego systemu. Respondenci musieli mieć świadomość powyższego faktu, należy więc zakładać, że ich szczerość w tym zakresie mogła być ograniczona. W ramach tego bloku pytań analizowano też zakres usług świadczonych przez usługodawcę, sposoby zagospodarowania czasu finansowanego z systemu („co pan robi, kiedy pan nic nie robi?”) oraz ewentualne przypadki przekierowywania beneficjentów do własnych usług z innych programów, do usług z ustawy, z ustawy do innych programów lub z ustawy do własnej działalności pro bono („przekierowanie krzywe”). Częste przekierowywanie byłoby oznaką niskiej efektywności nowego systemu poradnictwa nieodpłatnego, przynajmniej w zestawieniu z innymi formami takiej pomocy. Wreszcie przedstawiciele usługodawców pytano o ocenę jakości pracy samorządu terytorialnego, zwłaszcza w zakresie pomocy prawnej.

Jeśli chodzi o dobór próby do badania trzeciego, zaplanowano przebadanie przedstawiciele samorządów we wszystkich powiatach objętych badaniem oraz przedstawiciele wszystkich organizacji, które brały udział w konkursach, ale nie uzyskały żadnych punktów do prowadzenia.

Po czwarte opracowano blok pytań do **badania sondażowego na próbie reprezentatywnej (omnibusa)** składający się z pięciu pytań. Pierwsze dotyczyło świadomości respondentów, czy w miejscu ich zamieszkania istnieje możliwość skorzystania z porad prawnych (zarówno odpłatnych, jak i nieodpłatnych) świadczonych przez różne podmioty. Pytanie to brzmiało: „Czy w pobliżu Pana/Pani

miejsca zamieszkania można skorzystać z porad prawnych udzielanych przez [...]” – i tu wymieniono 7 podmiotów: adwokata lub radcę prawnego, notariusza, punkt nieodpłatnych porad prawnych w powiecie, Rzecznika Konsumentów, Ośrodek Pomocy Społecznej, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie i organizację pozarządową. Respondenci mogli też wskazać jakiś inny podmiot. W tej ostatniej sytuacji byli proszeni o podanie jego nazwy. Respondentów proszono o wskazanie w przypadku każdego z tych podmiotów jednej z odpowiedzi: nie, raczej nie, trudno powiedzieć, raczej tak, tak. Pytanie to miało sondować świadomość respondentów w kwestii możliwości skorzystania z usług każdego z wymienionych podmiotów. Podobnie jak w badaniach społecznych w ogóle, interpretując odpowiedzi na to pytanie, należy zwrócić uwagę, że choć pytanie dotyczyło pewnego faktu, mamy tu jednak do czynienia z subiektywnymi opiniami respondentów na temat możliwości uzyskania pomocy u danego usługodawcy. Należy założyć, że pewna część respondentów mogła nie wiedzieć, że w ich miejscu zamieszkania istnieje możliwość skorzystania z pomocy danego podmiotu. Mogła też o jego istnieniu zapomnieć w chwili odpowiedzi na ankietę. Zastrzeżenie to dotyczy jednak badań metodą wywiadu kwestionariuszowego (popularnie zwaną ankietą) w ogóle.

Drugie pytanie omnibusu było adresowane tylko do tych respondentów, którzy w poprzednim pytaniu wskazali, że w ich miejscu zamieszkania istnieje możliwość skorzystania z usług punktu nieodpłatnych porad prawnych. Brzmiało ono: „Powiedział Pan/Powiedziała Pani, że w pobliżu Pana/Pani miejsca zamieszkania można skorzystać z porad prawnych udzielanych przez punkt nieodpłatnych porad prawnych. Proszę powiedzieć, skąd dowiedział się Pan/dowiedziała się Pani o istnieniu tego punktu?”. Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi z listy obejmującej następujące źródła wiedzy: „od znajomego, przyjaciela; od urzędnika w urzędzie państwowym lub samorządowym; z ogłoszenia prasowego; z ogłoszenia w radiu; z reklamy w telewizji; z ulotki; z jeszcze innego źródła [jakiego?]”. Pytanie miało sondować źródła wiedzy respondentów na temat funkcjonowania punktów nieodpłatnych porad prawnych. Poznanie tych źródeł miałoby wartość praktyczną, pozwoliłoby bowiem z jednej strony określić (w powiązaniu z metodą *desk research*), jakie kanały informacji o systemie poradnictwa były dotąd wykorzystywane, a także – jakie źródła okazały się efektywne.

Trzecie pytanie („Czy w ciągu ostatnich dwóch lat Pan/Pani osobiście lub członek Pana/Pani rodziny korzystał z porad prawnych udzielanych przez: [...]”) było skierowane do wszystkich respondentów i dotyczyło faktu skorzystania z porad prawnych świadczonych przez podmioty wymienione w pierwszym z pytań, zarówno osobiście przez samych respondentów, jak i przez członków ich rodzin. Respondenci mogli przy każdym z podmiotów wybrać jedną z trzech odpowiedzi: „nie, tak – ja osobiście, tak – członek rodziny, nie pamiętam”. Założono, że gdy z punktu poradnictwa korzystał członek rodziny, respondent przy okazji sam zyska pewną wiedzę na temat funkcjonowania tego systemu. Zadając pytanie o fakt skorzystania z pomocy świadczonej przez rozmaite podmioty, od zawodowych pełnomocników po szeroki wachlarz instytucji socjalnych, próbowano określić wielkość zapotrzebowania na poradnictwo prawne ogółem.

Czwarte pytanie było adresowane tylko do tych respondentów, którzy zadeklarowali, że albo oni sami, albo któryś z członków ich rodziny w ostatnim czasie korzystali z usług któregośkolwiek z wymienionych w poprzednim pytaniu podmiotów. Brzmiało ono: „Jakiego problemu dotyczyła ta porada prawna? Jeżeli korzystał Pan/ korzystała Pani z porad więcej niż raz, proszę powiedzieć o ostatniej takiej sytuacji”. Także i to pytanie miało charakter zamknięty; respondentów pytano o to, czy w poradzie „Chodziło o problem z: pracą; rodziną, małżeństwem, dziećmi, rozwodem; mieszkaniem, domem, innymi nieruchomościami; zakupionymi towarami lub usługami; wypadkami, odszkodowaniami, ubezpieczeniami; zadłużeniem, kredytem, komornikiem; emeryturą, rentą, zasiłkami, świadczeniami; opieką zdrowotną; sprawami urzędowymi, podatkami; przestępstwem, policją, sprawami karnymi; tym, że ktoś groził mi policją, prokuratorem, sądem, komornikiem”. Przewidziano dwie odpowiedzi: tak i nie. Tak skonstruowane pytanie miało na celu oszacowanie, w jakich obszarach życia społecznego (i pośrednio – w jakich obszarach prawa) istnieje największe zapotrzebowanie na porady prawne – zarówno odpłatne, jak i nieodpłatne.

Oczywiście, podobnie jak w przypadku poprzedniego pytania, także i tutaj należy pamiętać, że respondenci mogli mylnie kategoryzować swoje problemy. Problemy mogły też mieć charakter wielowymiarowy. Ponadto fakt, że respondenci nie korzystali z porady, nie znaczy, że nie mieli potrzeby skorzystania. Być może część respondentów nie postrzega prawnego wymiaru swoich problemów.

Przyczyną może być niski poziom świadomości prawnej, postawa życiowego fatalizmu bądź jakieś inne przyczyny.

Dlatego też kolejne, czwarte pytanie dotyczyło właśnie przyczyn niekorzystania z punktu nieodpłatnych porad prawnych. Było ono adresowane wyłącznie do tej grupy respondentów, która w pytaniu trzecim nie wskazała punktu nieodpłatnych porad prawnych, lecz którykolwiek z innych podmiotów (zarówno wykorzystany osobiście, jak i przez kogoś z rodziny). Pytanie brzmiało: „Dlaczego nie korzystał Pan/nie korzystała Pani z punktu nieodpłatnych porad prawnych?”. W kafeterii (tj. zamkniętej liście sugerowanych odpowiedzi wymieniono następujące przyczyny: „nie wiedziałem/wiedziała, że istnieje taka możliwość” oraz „nie wiem, trudno powiedzieć”. Respondentów, którzy wskazali odpowiedź „nie wiedziałem”, poproszono dodatkowo o doprecyzowanie tej odpowiedzi poprzez wybór jednej z opcji: „chciałem/chciałam skorzystać z takich porad, ale okazało się, że nie przysługuje mi to; chciałem/chciałam skorzystać z takich porad, ale okazało się, że punkt jest otwarty w niedogodnych godzinach; miałem/miałam wątpliwości co do jakości usług świadczonych w takim punkcie; wolałem/wolałam skorzystać z usługi świadczonej przez kogoś innego”.

#### **Zalety i ograniczenia przyjętej strategii badawczej w kontekście doświadczeń z realizacji badania**

Główny cel badania został zrealizowany, albowiem badanie pozwoliło na weryfikację głównej hipotezy o niskiej świadomości funkcjonowania i dostępności systemu nieodpłatnych porad prawnych jako głównego powodu niskiej efektywności. Z badań wynika, że świadomość ta jest zróżnicowana, ale szczególnie niska wśród kategorii potencjalnych beneficjentów (osób gorzej wykształconych, starszych, z mniejszych miejscowości), które w największym stopniu powinny być adresatami usług systemu. Z kolei wyniki badań jakościowych, w szczególności tych realizowanych metodą obserwacji, sugerują, że w znacznym stopniu na ten stan rzeczy wpływa sposób organizacji systemu (wadliwe oznakowanie punktów lub jego brak, niedogodna lub niewłaściwa lokalizacja, problemy organizacyjne systemu itp.).

Jedną z głównych zalet przyjętej strategii badawczej jest fakt, iż zebrane w toku badań dane nie uległy dezaktualizacji mimo tego, że z początkiem stycznia 2019 roku weszła w życie istotna nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej. W założeniu może

ona pomóc zredukować niektóre ze stwierdzonych w badaniu barier utrudniających powszechniejsze korzystanie z systemu nieodpłatnych porad (np. poprzez rozszerzenie i doprecyzowanie kręgu potencjalnych beneficjentów). Planując ewaluację efektów funkcjonowania systemu po tej nowelizacji, warto będzie wykorzystać metodologię wypracowaną na potrzeby zaprezentowanych tu badań.

Głównym ograniczeniem badań było to, że nie dostarczają one zbyt wielu danych na temat tych spośród potencjalnych beneficjentów systemu nieodpłatnych porad prawnych, którzy – z racji swoich deficytów lub trudności – nie postrzegają swoich problemów w kategoriach problemów prawnych lub nie poszukują ich rozwiązań na drodze prawnej. Warto było w tym kontekście rozważyć nieco inną hipotezę co do przyczyn relatywnie niewielkiego zainteresowania nieodpłatnymi poradami. Zdają się na nią wskazywać wyniki badań kwestionariuszowych w zakresie społeczno-demograficznej charakterystyki tych osób, które korzystały z różnych form pomocy prawnej. Wbrew oczekiwaniom, w istotnej mierze byli to ludzie lepiej wykształceni, z większych miejscowości, aktywne zawodowo i o dochodach, które nie należą do najniższych. Być może osoby starsze, mniej zamożne i nieaktywne zawodowo z uwagi na ograniczoną skalę aktywności rzadziej napotykają na problemy prawne. I odwrotnie: aktywność zawodowa, w połączeniu z pewną ilością zasobów (materialnych, wykształcenia) sprawia, że taka osoba częściej boryka się z problemami prawnymi. Zapewne nie wszyscy w tej kategorii to osoby, które są w stanie łatwo skorzystać z porad odpłatnych. W przyszłości należałoby może więcej uwagi w badaniach poświęcić tej grupie potencjalnych beneficjentów. Jednym ze sposobów uchwycenia zarysowującego się tu zjawiska byłoby skoncentrowanie się na badaniach jakościowych na próbie reprezentantów różnego typu instytucji (np. takich jak lokalne organizacje pozarządowe, parafie, placówki edukacyjne), które stykają się na co dzień z ludźmi i mają wgląd w ich problemy życiowe, choć same nie zajmują się świadczeniem im pomocy prawnej.

### **3.4. Kluczowe wnioski z badania**

Poniżej przedstawiono syntezę najważniejszych wniosków z badania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Ze względu na zakreślone ramy publikacji ograniczono się do podsumowania wyników, zaś szczegółowa analiza wyników i dane



uzyskane w ramach badania dostępne są w odrębnym opracowaniu dostępnym na stronie internetowej INPRIS ([inpris.pl](http://inpris.pl)).

Badania potwierdziły diagnozowane wcześniej problemy oraz znaczną nieefektywność systemu nieodpłatnych porad prawnych. Kluczowym i najważniejszym problemem pozostaje niewielka liczba beneficjentów systemu nieodpłatnej pomocy. Co więcej, problemowi temu nie zaradziły zmiany w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej wprowadzone od początku 2019 r. (w I kwartale 2019 r. odnotowano wzrost liczby beneficjentów systemu tylko o 6%).

Przyczyną takiego stanu rzeczy może być relatywnie niska świadomość dostępności nieodpłatnej pomocy prawnej, nieoptymalna lokalizacja punktów, niewystarczające (lub całkowicie nieistniejące) oznakowanie punktów udzielania porad, mało atrakcyjne warunki lokalowe czy wreszcie wadliwa organizacja ich pracy. Wśród takich deficytów organizacyjnych można wymienić częstą rotację prawników świadczących porady, brak ich współpracy między sobą, co powoduje opóźnienia w przypadku ich nieobecności, czy długi czas oczekiwania na poradę, mimo systemu zapisów i znacznej liczby godzin dyżurów niewykorzystanych na udzielanie porad. Problemy te dotyczą w szczególności punktów położonych w mniejszych miejscowościach, które z racji oddalenia od wielkich centrów miejskich i różnego rodzaju usług pomocowych, powinny mieć priorytetowe znaczenie w dobrze zorganizowanym systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego.

Ciekawych i ważnych wniosków dostarczyło badanie sondażowe dotyczące świadomości funkcjonowania punktów nieodpłatnych porad prawnych.

Najbardziej dostępnym miejscem udzielania porad prawnych były, zdaniem respondentów, Ośrodki Pomocy Społecznej, a także kancelarie adwokackie lub radcowskie oraz biura notarialne (pytano o pomoc odpłatną i nieodpłatną). W każdym z tych trzech przypadków nieco ponad połowa respondentów deklarowała, iż taki punkt znajduje się w pobliżu miejsca ich zamieszkania. Relatywnie najczęściej ankietowani – lub członkowie ich rodzin – korzystali z pomocy notariuszy, adwokatów bądź radców. W ciągu dwóch lat poprzedzających badanie zaledwie co dwudziesty piąty respondent odwiedził notariusza; przypadki korzystania z innych form pomocy prawnej są zupełnie sporadyczne.

Zdecydowanie najczęściej respondenci jako źródło swej wiedzy o istnieniu w ich powiecie punktu nieodpłatnych porad prawnych

wskazywali znajomych i przyjaciół. Pośrednio świadczy to o nieefektywności działań promocyjnych ze strony samych punktów poradnictwa – zaledwie około jednej dziesiątej respondentów informacje o punkcie czerpało z ogłoszeń prasowych, ulotek, reklam telewizyjnych i radiowych. Jedna czwarta o punkcie poradnictwa dowiedziała się od lokalnych urzędników.

Osoby aktywne zawodowo zdecydowanie częściej deklarowały skorzystanie z pomocy prawnej; było tak w przypadku wszystkich kategorii usługodawców, łącznie z tymi, które koncentrują na pomocy społecznej (jak np. OPS czy PCPR). Potwierdza to wniosek z badań, jakie poprzedzały utworzenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, że główną grupą potencjalnych beneficjentów są osoby aktywne zawodowo.

Respondentów, którzy deklarowali skorzystanie z porady, zapytano, czego ona dotyczyła. Główną kategorię stanowiły kwestie związane z nieruchomościami. Na drugim miejscu znalazły się sprawy rodzinne, niemal co piąty respondent zadeklarował skorzystanie z porady w tym zakresie. Co szósty respondent deklarował kwestie związane z zatrudnieniem, a także – emeryturą, rentą lub innymi świadczeniami. Nieliczni wskazywali na inne problemy, np. konsumenckie lub dotyczące zadłużenia. Prowadzi to do wniosku, że respondenci zgłaszali się po poradę w sprawach szczególnej wagi – gdy przedmiot sporu ma dużą wartość materialną (nieruchomości) lub niematerialną (sprawy rodzinne).

Osoby, które w dwuletnim okresie poprzedzającym badanie skorzystały z którejś z form porad prawnych (z wyjątkiem punktów porad nieodpłatnych), zapytano o to, dlaczego nie skorzystały z pomocy świadczonej w tych właśnie punktach. Ponad jedna trzecia ankietowanych zadeklarowała, że nie wiedziała o istnieniu takiej możliwości. Może to wskazywać na znaczny, ukryty popyt na nieodpłatną pomoc, który w aktualnym systemie nie jest zaspokajany. Problemem jest też kwestia braku zaufania – aż jedna piąta respondentów nie miała zaufania do jakości usług świadczonych w nieodpłatnym punkcie porad.

Odnosząc się do wyników z badań kwestionariuszowych na uczestnikach systemu, wskazać trzeba na potwierdzające się intuicje co do problemów w samej organizacji systemu nieodpłatnych porad prawnych i form jej udzielania. Dla przykładu można podać, że niemal połowa samorządowców (46%) przyznała, że odwiedzających punkty poradnictwa jest za mało. Co ciekawe, 23% respondentów

uznało, że nakłady publiczne na system poradnictwa nieodpłatnego były za wysokie w stosunku do uzyskanych efektów. Ocena zmian w ustawie o nieodpłatnym poradnictwie polegająca na rozszerzeniu kręgu beneficjentów (poprzez wprowadzenie jedynie wymogu złożenia oświadczenia) była niejednorodna: jedna trzecia (33%) oceniła ją krytycznie, zaś 27% – pozytywnie.

Działacze pozarządowi z organizacji zaangażowanych w udzielanie porad prawnych pozostawali podzieleni w kwestii oceny funkcjonowania ustawy: 31% oceniło ją dobrze, ale spory odsetek (23%) ocenił ją krytycznie. Respondenci byli także niejednomyślni w kwestii przewidzianych w ustawie ograniczeń kategorii beneficjentów: 31% oceniło je krytycznie, 26% zaś – pozytywnie. Spośród respondentów-prawników 28% zadeklarowało, że korzystających jest w punktach zbyt mało, ale 31% stwierdziło, że w sam raz, a tylko 7%, że zbyt dużo. Większość respondentów zadeklarowała, że usługi świadczy w 2–3 punktach (łącznie 35%), co dziesiąty – tylko w jednym (jedna trzecia nie udzieliła odpowiedzi). Świadczyć to może o tym, że dla części usługodawców jest to podstawowa aktywność zawodowa i źródło zarobkowania. Ocena zmian w ustawie była zdecydowanie zła: 55% oceniło je krytycznie; 45% negatywnie oceniło wprowadzenie poradnictwa obywatelskiego.



## **4. MODEL OBYWATELSKIEJ OCENY SKUTKÓW REGULACJI** (Sławomir Wysocki)

### **4.1. Wprowadzenie – charakterystyka stanu prac nad analizą funkcjonowania regulacji prawnych**

Systematyczny proces monitorowania, gromadzenia danych i analizowania na ich podstawie skutków wprowadzanych regulacji prawnych praktycznie nie istnieje. Dotyczy to zarówno systematycznych prac na poziomie rządowym w poszczególnych resortach, jak i aktywności różnego typu podmiotów, takich jak związki/stowarzyszenia/izby przedsiębiorców czy organizacje obywatelskie, nawet tych określanych mianem strażniczych. Jeśli już zachodzą takie procesy, są to działania doraźne lub dotyczące jakichś wybranych przepisów, rzadko całych regulacji. Natomiast przykładem systemowo prowadzonego, cyklicznie analizowanego procesu jest np. obserwacja przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska funkcjonowania ustawy o funduszu sołeckim ([siecobywatelska.pl](http://siecobywatelska.pl)). Niektóre instytucje publiczne w ramach swoich zadań przyglądają się „okazyjnie” funkcjonowaniu prawa pod kątem kwestii podnoszonych w debacie publicznej, w mediach, przy okazji kampanii wyborczych.

Za ciekawe zjawisko należy uznać, że sam proces tworzenia prawa jest monitorowany przez szereg różnych instytucji. Brakuje natomiast systematyczności i konsekwencji w sprawdzaniu, jak prawo działa w praktyce, szczególnie w obszarach, które dotyczą wielu osób czy instytucji. Dopiero analizę występującą na etapie ustanowienia regulacji można uznać za stosunkowo systematyczną.

Szczególnie uporządkowane i systematyczne działania monitorujące proces legislacyjny prowadzone są od lat (od 2006 r.) przez Fundację Batorego (od 2009 roku w ramach utworzonego przy Fundacji Obywatelskiego Forum Legislacji). Od połowy 2014 roku członkowie Forum prowadzą stały monitoring realizacji przepisów obowiązującego od 1.01.2014 r. Regulaminu pracy Rady Ministrów. Regulamin określa m.in. reguły prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektów dokumentów rządowych. Wnioski

z obserwacji sposobu prowadzenia przez rząd konsultacji wybranych projektów aktów prawnych upowszechniane są w raportach kwartalnych. Raporty wysyłane są do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Centrum Legislacji, ministerstw, w których przygotowywano monitorowane projekty aktów prawnych, do mediów i innych zainteresowanych instytucji oraz publikowane na stronie internetowej Fundacji i stronie Obywatelskiego Obserwatorium Demokracji. Od listopada 2015 monitorowany jest także parlamentarny etap tworzenia prawa. Ma to związek z aktywnością legislacyjną i wieloma projektami wnoszonymi jako tzw. poselskie inicjatywy.

Od 2009 wyspecjalizowana komórka, Centrum Monitoringu Legislacji, działająca w ramach organizacji przedsiębiorców Pracodawcy RP przygotowuje cykliczne raporty dotyczące tworzonego prawa.

Inne warte odnotowania inicjatywy monitorujące proces tworzenia prawa z ostatnich lat to:

- działania projektu „Sieć monitoringu prawa Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej” (ostatni raport z listopada 2018 r.) autorstwa ekspertów tej organizacji pracodawców (legislacja.pracodawcyrp.pl);
- projekt „Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce” realizowany od lutego 2015 przez podmiot biznesowy Grant Thornton (www.BraometrPrawa.pl).

Na uwagę zasługują też publikacje, które można uznać za próbę całościowego spojrzenia na proces stanowienia prawa oraz analizy funkcjonowania ustanowionych regulacji. Obie pochodzą sprzed wielu lat, jednak znaczna część diagnoz i opisów ówczesnego stanu pozostaje aktualna do dziś.

Pierwsza z nich, pt. *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, to raport z badania naukowego w ramach powołanego przez firmę Ernst & Young programu „Sprawne państwo”. Raport przygotowali: Klaus H. Goetz i Radosław Zubek w 2005 r.

Druga inicjatywa została opisana w publikacji pt. *Zielona Księga o procesie stanowienia prawa* i zawiera materiał z sesji Forum Debaty Publicznej. Forum powstało jako inicjatywa Kancelarii Prezydenta RP. Spotkania eksperckie trwały od września 2011 r. do marca 2012 r.

Istotnym elementem w procesie stanowienia prawa i następnie wszelkich analiz jego wpływu na regulowane zjawiska jest potencjał analityczny podmiotów, które uczestniczą w tego typu działaniach. Przed kilkoma laty realizowano projekt pn. *Podniesienie jakości*

*procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, który służył diagnozowaniu stanu w tym obszarze. Od kilku lat, także przez projekty finansowane ze źródeł UE, realizowane są działania rozwijające potencjał i umiejętności analizy wśród urzędników odpowiedzialnych za stanowienie prawa. Są to przedsięwzięcia z założenia nastawione na wsparcie procesu stanowienia prawa. Ich rezultaty (narzędzia, umiejętności urzędników) mogą być przydatne we wszelkich analizach typu ex-post, ale, co do zasady, nie są na to nakierowane. Odpowiednie materiały można znaleźć na stronie internetowej KPRM ([dsc.kprm.gov.pl](http://dsc.kprm.gov.pl)).

Jedynym formalnie zaplanowanym i usystematyzowanym procesem analizy rezultatów działania danej regulacji prawnej (lub jej części) jest rozwiązanie, które w praktyce realizowane jest sporadycznie. Mowa tu o działaniu opisanym w Regulaminie prac Rady Ministrów (RM), czyli *ocenie funkcjonowania ustawy* i nazywanym w treści regulaminu jako OSR ex-post. Według danych Rządowego Centrum Legislacji łącznie (wg stanu na 31.07.2019) przeprowadzono 14 procesów zwanych OSR-ami ex-post ([legislacja.rcl.gov.pl](http://legislacja.rcl.gov.pl)), tymczasem liczba uchwalanych rocznie ustaw dla lat 2016–2018 to odpowiednio 217–207–272, zaś w latach poprzednich (2011–2015) Sejm chwalił łącznie 752 ustawy ([sejm.gov.pl](http://sejm.gov.pl)). Zakres wykonywania OSR precyzują *Wytyczne do oceny skutków regulacji* przyjęte przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r. ([www.rcl.gov.pl/book/wytyczne](http://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne)). Wprowadzają one wiele praktycznych wskazówek. Tego typu ocena skupia się na określeniu celów planowanej regulacji i przewidywaniu możliwych skutków po jej wprowadzeniu. W tym procesie organ wnioskujący o rozpatrzenie przez Radę Ministrów projektu aktu normatywnego na etapie prac przygotowawczych ma obowiązek sporządzić, jako odrębną część uzasadnienia, projekt aktu normatywnego oraz odrębną część projektu założeń projektu ustawy, ocenę skutków regulacji. OSR przedstawia przewidywane skutki społeczno-gospodarcze projektowanej regulacji i jest jednym z załączników do projektu aktu normatywnego.

Przedmiotem prac projektowych nie była analiza, jak tego typu OSR-y są wykonywane, jaka jest ich treść, zakres uwzględnianych danych, podmiotów, których ma dotyczyć itd. Trzeba jednak zaznaczyć, że jakość tej wstępnej oceny i produktu (OSR-u) załączanego do uzasadnienia projektu regulacji ma decydujący wpływ na charakter przyszłych ocen ex-post. Jest to wyraźnie widoczne w kontekście

ustaleń monitoringu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego opisanych w rozdziale 2 niniejszej publikacji. O jakości podejścia w ocenie wpływu regulacji napisano w ciągu ostatnich 10 lat szereg tekstów i raportów z badań czy kontroli. W szczególności wskazać tu należy następujące pozycje wydawnicze: W. Rogowski, *Skutki regulacji, czyli legislacja postawiona na głowie*, Obserwator Finansowy, 2011; W. Rogowski, M. Wekiera, *Ocena skutków regulacji w Polsce – analiza przypadku*, „Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Szkoła Główna Handlowa, 2013, z. 125; *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga* (zapis debat na Forum Debaty Publicznej), Kancelaria Prezydenta, Warszawa 2013; *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Informacja o wynikach kontroli*, NIK, Warszawa, grudzień 2017 (okres objęty kontrolą lata 2015–2016).

Realizowano kilka większych projektów naprawczych i wdrożono szereg drobnych usprawnień. Obecnie także podejmowane są takie działania – np. projekt pn. „Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego w urzędach obsługujących organy władzy publicznej”, realizowany przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej (ksap.gov.pl).

Dlaczego w kontekście prac nad obywatelskim modelem analizy ex-post wskazać należy na element rządowego trybu prac nad projektami regulacji prawnych? Wynika to z dwóch zasadniczych kwestii. Po pierwsze, właśnie po stronie administracji rządowej jest zasób danych i potencjał analityczny do ich analizy. Nawet jeśli dokumenty typu OSR są ułomne, pobieżne itp., jak wskazuje się w przywoływanych wyżej raportach i badaniach, to stanowią w debacie nad daną regulacją punkt wyjścia, bazę do debaty czy uzupełnień. Dlatego też, skoro istnieje ustalona procedura opisanie możliwych skutków regulacji oraz analizy ex-post, trzeba w podobny sposób formułować model obywatelskiej oceny funkcjonowania prawa. Po drugie obecna procedura oceny skutków regulacji (przed i ex-post) zapewne będzie się zmieniać. Tym samym propozycja obywatelskiego modelu analizy ex-post stanowi głos w debacie o możliwych kierunkach i rozwiązaniach w analitycznym podejściu do procesu legislacyjnego. Warto w tym miejscu też przypomnieć, że formalnie wymagane analizy możliwych skutków regulacji stosuje się do projektów zgłaszanych przez uprawnione organy rządu. Projekty poselskie, czyli wnoszone do prac Sejmu z inicjatywy posłów, nie wymagają przedstawienia opracowania na wzór OSR. Tymczasem podmioty



monitorujące przebieg procesów legislacyjnych zwracają uwagę, że od lat zwiększa się skala omijania ścieżki rządowej i dokonywania zmian prawnych poprzez inicjatywy poselskie. Skraca to czas prac nad regulacją i eliminuje dwa elementy wymagane w „ścieżce rządowej”: konsultacje społeczne i przygotowanie OSR.

#### **4.2. Podstawowe założenia przyjęte do prac nad przygotowaniem obywatelskiego modelu analizy ex-post**

W pracach nad przygotowaniem modelu przyjęto następujące założenia:

1. Zakłada się, że podstawowym zakresem zagadnień zawartych w modelu będą kwestie stanowiące zawartość formularza do oceny wpływu funkcjonowania (OSR) ustawy w formule ex-post (OSR ex-post), którego wzór Szef KPRM zamieszcza na BIP KPRM ([bip.kprm.gov.pl](http://bip.kprm.gov.pl)). Obecnie ocena funkcjonowania ustawy obejmuje następujące elementy:

- zakres przedmiotowy ustawy;
- podmioty, na które oddziałuje ustawa;
- celowość wprowadzenia ustawy – zakładane cele i stopień ich realizacji;
- planowane środki realizacji celów ustawy oraz ocenę ich funkcjonowania;
- zakładane i faktyczne koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy;
- przyczyny różnic między założonymi a osiągniętymi rezultatami (koszty, korzyści, wartości mierników);
- ocenę obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy;
- opinie zgłaszane w związku z funkcjonowaniem ustawy;
- pozostałe wnioski wynikające z dotychczasowego funkcjonowania ustawy;
- rekomendacje dotyczące dalszych działań.

W procesie przygotowywania projektu modelu sprawdzana była użyteczność tego zakresu; zbierano także sugestie zmian i wprowadzania ewentualnych innych zagadnień.

2. Zakłada się, że model będzie miał charakter otwarty i po jego opublikowaniu na zakończenie projektu będzie istniała procedura wprowadzania do niego zmian, stosownie do pojawiających się potrzeb. Formuła instytucji, która będzie *opiekować się* modelem po zakończeniu projektu zostanie wypracowana podczas badań

i konsultacji z organizacjami strażniczymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi zidentyfikowaną działalność analityczną skutków obowiązywania regulacji prawnych.

3. Zakłada się wykorzystanie istniejących źródeł danych *do zasilania* modelu treściami analitycznymi. Pewnym wzorem w tym zakresie, stanowiącym inspirację dla modelu, jest tzw. *Barometr ryzyka nadużyć w zamówieniach publicznych* opracowany przez Fundację im. Stefana Batorego i portal Zamówienia 2.0., przy współpracy z węgierskim think-tankiem Government Transparency Institute na podstawie danych dostępnych w Biuletynie Zamówień Publicznych. Formuła zamówień publicznych pozwala na automatyzm korzystania ze zestandaryzowanych danych z uwagi na wymóg publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych. W obszarze, który jest przedmiotem tego projektu, nie ma takiego odpowiednika. Tym samym ważnym zagadnieniem badawczym będzie stwierdzenie, na ile jest możliwe ustanowienie podobnej formuły w obszarze analiz wpływu i skutków obowiązywania prawa.

4. Wskazane powyżej zasilanie modelu zależne jest od zainteresowania kluczowych podmiotów, które dysponują lub mogą dysponować pakietem istotnych danych o skutkach obowiązywania regulacji prawnych w wybranym zakresie. Mowa tu z jednej strony o organach władzy państwowej właściwych w obszarze danego zagadnienia, z drugiej zaś o podmiotach typu organizacje pracodawców, ogólnopolskie zrzeszenia/stowarzyszenia organizacji obywatelskich. W związku z tym zakłada się daleko idącą partycypację w tworzeniu i opiece nad działającym modelem wskazanych podmiotów.

#### **4.3. Zakładany cel, podstawowe funkcje oraz odbiorcy modelu**

Całość zaplanowanych prac powinna doprowadzić do zbudowania modelu obywatelskiej analizy obowiązującego prawa, który będzie pełnił następujące podstawowe funkcje:

- pozwoli na podstawową analityczną weryfikację założeń przyjętych przy tworzeniu danej regulacji z wykorzystaniem wiarygodnych danych;
- stanowić będzie źródło danych oraz ich analiz możliwe do wykorzystywania przez różnego typu podmioty, a tym samym powinien być swoistym „bankiem danych” zasilanym przez minimum dwa typy podmiotów: instytucje rządowe odpowiedzialne za zagadnienia regulowane w akcie prawnym oraz

kluczowe instytucje, które mogą wypowiadać się w imieniu grup obywateli, organizacji obywatelskich, przedsiębiorców itp. podmiotów zainteresowanych wpływem danej regulacji;

- będzie powszechnie dostępny w sieci internetowej i powinien być stale doskonalony oraz aktualizowany według stwierdzonych potrzeb;
- wskazana powszechna dostępność zakłada, że planowani użytkownicy to wszyscy (obywatele, zorganizowane grupy, instytucje itd.), którzy są zainteresowani pozyskiwaniem oraz tworzeniem informacji o wpływie danych regulacji prawnych.

Z dużym prawdopodobieństwem model będzie miał pewne poziomy dostępu, np. tylko dla osób, które chcą zapoznać się z opisem, analizą danego aktu prawnego, oraz dla osób, które chcą dodać informacje itd.

#### **4.4. Opis wniosków z weryfikacji przyjętych założeń**

Kolejne fazy prac projektowych zakładały zweryfikowanie przyjętych założeń. Zaplanowano wywiady z gronem osób z organizacji obywatelskich, związków i stowarzyszeń reprezentujących przedsiębiorców oraz urzędników. Pozwoliło to zgromadzić opinie o zakładanej metodologii i konstrukcji modelu. Dodatkowo uruchomiono debaty eksperckie, by skonfrontować różne punkty widzenia na przedmiotowe zagadnienie.

Koncentrowano się na weryfikacji kilku podstawowych hipotez dotyczących następujących zagadnień:

- użyteczność zastosowania do konstrukcji formuły przyjętej w rządowej procedurze oceny ex-post;
- zakresu informacji o skutkach obowiązywania aktów prawnych oczekiwanych przez różne grupy społeczne;
- możliwości zasilania modelu danymi opisującymi wybrane akty prawne;
- formuły nadzoru i opieki nad modelem po jego upublicznieniu.

Poniżej znajduje się zapis głównych postulatów, uwag, propozycji zmian, uzupełnień dotyczących w/w zagadnień. Część propozycji, głównie o charakterze szczegółowym, została bezpośrednio wprowadzona do projektu modelu i nie jest tu odnotowywana. Natomiast w większości przypadków można je znaleźć w opisie zamieszczonym w wyjaśnieniach do formularza modelu.

**Hipoteza 1: Dla zapewnienia porównywalności opisów realizowanych poprzez model obywatelski z pracami na poziomie rządowym model powinien mieć strukturę i treść jak najbardziej zbliżoną do formularza OSR ex-post w wersji rządowej.**

W zasadzie nie zanotowano głosów, które negowałyby to podejście. Nie proponowano też innej całościowej nowej formuły. Zwracano uwagę na następujące kwestie, które uwzględniono w konstrukcji projektu modelu:

Przyjęty w procesie rządowym formularz odnosi się do „zakładanych założeń”, czyli tego, co na etapie prac nad projektem regulacji prawnej zaplanowano w zakresie celów, środków realizacji celu itd. Ten typ podejścia może powodować, że nie uwzględniono w dostatecznym stopniu różnych zmian, które zostały wprowadzone, opisane na etapie prac nad projektem (zarówno na poziomie RM jak i parlamentu).

Przygotowane do poszczególnych projektów ustaw oceny wpływu w postaci OSR są często pozbawione elementarnych danych nt. stanu wyjściowego. Precyzyjnie to ilustruje raport NIK – *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Informacja o wynikach kontroli* (okres objęty kontrolą lata 2015–2016), NIK, Warszawa, grudzień 2017. Oto przykłady nieprawidłowości wskazanych w tym raporcie (s. 42): „Przy obliczaniu skutków finansowych dla projektu (...) nie zastosowano aktualnych wskaźników makroekonomicznych, co skutkowało przedstawieniem nieprawidłowych wartości, nie wskazano również składek na FUS, a także błędnie ustalono wielkości udziałów w podatku dla jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa”. „W ramach analizy kosztów i korzyści dla projektów (...) nie uwzględniono wszystkich elementów generujących koszty, tj. kosztów związanych z planowanym, powołaniem i pracami Pełnomocnika ds. utworzenia KOWR, nie dokonano również porównania kosztów ponoszonych do tej pory z kosztami, które będą ponoszone po wprowadzeniu projektowanych zmian oraz wpływu ok. 30% redukcji zatrudnienia na pracowników trzech agencji oraz na rynek pracy”.

W związku z powyższym postulowano, by:

- zapewnić uwzględnienie w formularzu informacji o przebiegu procesu legislacyjnego, czyli zestawienie odnośników do danych o przebiegu prac na poziomie rządowym (link do wykazu prac na stronie Rządowego Centrum Legislacji) oraz dalszych prac na poziomie parlamentu;

- zachowując podstawowe elementy zawarte w rządowym formularzu ex-post, zmienić bezpośrednio lub poprzez dodatkowe wyjaśnienia nazwy rubryk oraz treść zawartych w nich komunikatów. Sygnalizowano, że dla osób, które nie mają praktyki w uczestniczeniu w rządowym procesie legislacyjnym niektóre kwestie (np. narzędzia interwencji, ocena ex-ante) mogą być nie do końca zrozumiałe;
- uzupełnić projektowany formularz o następujące kwestie:
  - odnotowanie konfliktów społecznych, interwencji medialnych, sporów sądowych powstałych w wyniku wprowadzonej regulacji. Uzasadniano ten postulat, wskazując, że takie informacje m.in. ujawniają luki prawne, inny niż planowany zakres grup, które są dotknięte regulacją i generują propozycje zmian na przyszłość;
  - wykaz zjawisk, które regulacja wywołała (np. powstały nowe zawody, zwiększył się obrót w jakiejś branży) lub takich, które nie wystąpiły, choć zakładano, że wystąpią (np. zmniejszenie jakiegoś rodzaju przestępstw);
  - ponowną ocenę na 0/1 skali potrzeby/braku potrzeby analizowanej regulacji. To jest oceniane (i uzasadniane) w procesie rządowym na etapie wstępnym. Uzasadniano ten typ zmiany potrzebą skonfrontowania oceny z pierwotnymi założeniami. Proponowano m.in. rodzaj *pozytywnego*, ale i *provokacyjnego* podejścia, np. poprzez rodzaj polecenia w formularzu: *Udowodnij, że regulacja była potrzebna*;
  - w/w kwestia powinna być poddana analizie poprzez ocenę zakresu i charakter danych, które były użyte do projektowania zmiany prawnej. Postulowano też, by już na poziomie oceny ex-ante obowiązywało podawanie źródeł danych; nie zawsze jest to przestrzegane w przygotowywanych OSR-ach;
  - wprowadzenie do formularza modelu stosownego działu, w którym organizacja/grupa osób dokonujących oceny regulacji sformułowałaby zestaw pytań problemowych odnoszących się do regulowanego zagadnienia, a następnie sama wypracowywała odpowiedzi na nie albo pozostawiała wyartykułowane problemy do dalszej analizy. Np. po dokonaniu zmiany ustawy o służbie cywilnej takimi pytaniami mogłyby być: *Jak zmiana wpłynęła na elastyczność zatrudniania w SC? Czy i jak zmiany zwiększyły samodzielność*

*decyzyjną pracowników SC? Czy formuła większej otwartości w dostępie do stanowisk kierowniczych w SC wpłynęła na częstotliwość zmian na tych stanowiskach? Itd.*

W związku z postulatem oparcia modelu obywatelskiego o rządowy formularz OSR pojawiły się też postulaty dotyczące samego procesu legislacyjnego zarówno na poziomie rządowym, jak i parlamentarnym. Odnosiły się one m.in. do następujących kwestii: dokonywania oceny wpływu regulacji przyjętej przez parlament oraz uporządkowania kwestii związanych z tym, co zostało określone przez jednego z rozmówców jako ustanowienie „głównego koordynatora” całego rządowego procesu legislacyjnego. Częściowo ta kwestia jest już obecnie porządkowana dzięki zmianie Regulaminu prac Rady Ministrów z 22 stycznia 2019 r. Zmiana ta wprowadziła do procesu legislacyjnego nowy podmiot w postaci Centrum Analiz Strategicznych (państwowa jednostka w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów funkcjonująca jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów do opracowywania projektów strategii polityk publicznych, a także opiniowania projektów zgłaszanych do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów).

**Hipoteza 2: Model obywatelskiej analizy powinien ułatwiać dostęp do informacji, danych, postulatów, propozycji itp. pojawiających się podczas prac nad projektem regulacji.**

Podczas debat i rozmów wielokrotnie zwracano uwagę na to, że w procesie legislacyjnym pojawia się szereg informacji, danych czy opinii, które nie są wykorzystywane do opisu w formularzu OSR lub w treści regulacji lub uzasadnienia do niej. W istocie są to często tzw. informacje bazowe, które winny być zweryfikowane, by właściwie ocenić wpływ działającej regulacji. Dlatego postulowano, by model gromadził ten typ danych dla ułatwienia prac analitycznych wszystkim, którzy chcieliby go używać.

Przygotowany model to rodzaj szablonu, wzoru, a więc ten postulat może być zrealizowany jedynie poprzez umieszczenie w nim odpowiednich pól/rubryk, które stanowiłyby dla posługujących się nim wskazówkę, co należy brać pod uwagę. Podobnie zrealizowany może być sformułowany powyżej postulat, by model zawierał rubryki, które wskazywałyby konieczność prześledzenia informacji o przebiegu procesu legislacyjnego zamieszczonych na stronach RCL oraz Sejmu. Nie zawsze wszystkie źródłowe materiały wnoszone do procesu legislacyjnego są upubliczniane w tych informacjach. Nie

ma tu dobrych rozwiązań. Można tylko bazować na *pamięci instytucjonalnej* organizacji i osób biorących udział w procesie.

Postulowane „pilnowanie danych” wejściowych zostanie też zrealizowane przez wskazanie w modelu konieczności tzw. weryfikacji danych z OSR-u załączonego do projektu regulacji.

**Hipoteza 3: Model powinien umożliwiać agregowanie danych z badań, raportów, analiz itp., które pojawiają się w odniesieniu do obserwowanej regulacji lub zagadnień, które ona reguluje.**

To założenie wymagałoby przygotowania modelu aplikacji, która automatycznie „zasysałaby” takie dane. Po pierwsze, w samym projekcie nie zamierzano tego robić. Po drugie, jest praktycznie niemożliwe, by zaplanować z góry źródła do pobierania odpowiednich danych. Są one oczywiste w przypadku niektórych regulacji, ale zawsze będzie większy lub mniejszy margines błędu.

Biorąc pod uwagę powyższe rozpoznanie oraz to, że organizacje i grupy osób czy specjaliści sięgający po model do dokonania ewaluacji dysponują wiedzą o możliwych źródłach danych, wybrano wariant w minimalnym stopniu realizujący ten postulat. W modelu znalazła się rubryka, która wskazuje na potrzebę zgromadzenia danych, które są/będą podstawą realizowanej oceny danej regulacji. Być może wobec tego, że we współczesnym świecie dość łatwe jest stworzenie cyfrowych narzędzi, jakaś organizacja zdecyduje się na przygotowanie takiej aplikacji wyszukującej dane, opinie i analizy w interesującej jej sprawie. Zasugerowano to w opisie do skonstruowanego modelu.

Przykładem inicjatywy bazującej na możliwościach, jakie dają nowe technologie i zaangażowanie pojedynczych osób, jest Greenhouse (<http://allaregreen.us/>) – wtyczka do przeglądarki internetowej stworzona przez Nicholasa Rubina (nastolatka ze Seattle, Washington). Przeciętnemu internaucie, zainteresowanemu życiem publicznym i czytającemu w sieci artykuły na temat amerykańskiej polityki, pozwala na bieżąco śledzić źródła finansowania amerykańskich kongresmenów i senatorów. Zasada działania tego urządzenia jest genialna w swej prostocie. W czytanej w sieci artykule wtyczka identyfikuje nazwiska polityków, łącząc je jednocześnie z publikowanymi przez nich (także w sieci) sprawozdaniami finansowymi. Wtyczka dokonuje obliczeń i w formie „chmurki”, pokazującej się po najechaniu wskaźnikiem na nazwisko polityka, wyświetla podstawowe dane o nim wraz z informacją na temat kwot pieniędzy,

jakie otrzymał od momentu wyboru do złożenia ostatniej informacji o finansach, oraz branży, która go finansuje (opis na podstawie: G. Makowski, *Działalność strażnicza – zadanie dla watahy, samotnych wilków czy może dla sfory psów?*, „Animacja Życia Publicznego” nr 3 (20) 2015, s. 34–38).

**Hipoteza 4: Model po zakończeniu projektu, w ramach którego był tworzony, powinien otrzymać opiekę i nadzór ze strony instytucjonalnej (podmiot po stronie administracji rządowej) oraz powinien być poddany merytorycznemu nadzorowi. Służyć by to miało jego upowszechnianiu i wprowadzaniu zmian wynikających z praktyki korzystania.**

Doświadczenia praktyczne przy tego typu przedsięwzięciach wskazują, że bez należytego wsparcia podobne inicjatywy w dłuższej perspektywie zanikają. Takim przykładem jest stworzona przed kilku laty, w ramach Programu „Lepsze Regulacje 2015”, aplikacja *Zmieniaj z nami prawo* (na stronach byłego Ministerstwa Gospodarki: [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl), [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl)) umożliwiająca obywatelom zgłaszanie swoich propozycji i nowych rozwiązań. Obecnie już nie funkcjonuje.

W ramach prowadzonych analiz powstały trzy propozycje do rozważenia i konsultowania:

- Przekazanie modelu do wykorzystania przez Rządowe Centrum Legislacji (RCL) w ramach prac legislacyjnych, które są realizowane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
- Postulat stworzenia przy wybranej organizacji pozarządowej Rady, która konsultowałaby praktyki korzystania z modelu i – poprzez instytucje członków Rady – przyczyniała się do jego propagowania.
- Uzgodnienie z podmiotem grupującym organizacje obywatelskie (np. Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT) przejęcia opieki nad modelem.

W toku konsultacji i debat w/w propozycji wskazano na następujące kwestie: Po pierwsze, Rządowe Centrum Legislacji, jako państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów, koncentruje się na prawnych aspektach procesu legislacyjnego. Zagadnienia wpływu, analizy skutków w wymiarach społecznych i gospodarczych leży poza jej zakresem działania. Kwestia ta znana była wykonawcom projektu. Jednak zakładano, że RCL może realizować cel wspierania modelu we współpracy z właściwymi



departamentami KPRM. Od stycznia 2019 pojawił się w tym obszarze podmiot, Centrum Analiz Strategicznych (CAS), który we wskazywanej wyżej zmianie regulaminu prac Rady Ministrów otrzymał znaczącą rolę w procesie legislacyjnym (w tym m.in. do wnioskowania o przeprowadzenie oceny typu OSR ex-post). Obecnie wstępnie postulowana rola RCL wobec modelu jak się zdaje powinna być naturalnie przejęta przez CAS. Po drugie, postulowana Rada okazała się propozycją wywołującą kontrowersje. Wskazywano na takie kwestie, jak reprezentatywność, umocowanie prawne, zdolności do realnego wpływania na procesy związane z modelem. Pojawiła się też powiązana z tym pomysłem sugestia, by zaproponować współdziałanie w zakresie modelu z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Tym samym RPO byłby organizatorem swoistej „Obywatelskiej Rady Legislacyjnej”.

#### 4.5. Formularz Model Obywatelskiej Analizy Funkcjonowania Ustawy

<p><b>Tytuł ocenianej ustawy i podmiot odpowiedzialny za regulację</b> .....</p> <p><b>Data uchwalenia ocenianej ustawy</b></p> <p><b>Data wejścia w życie ocenianej ustawy</b></p> <p><b>Daty nowelizacji (ze wskazaniem Dz. Ustaw) po uchwaleniu analizowanej ustawy</b></p>	<p><b>Data rozpoczęcia analizy</b></p> <p><b>Data zakończenia</b></p> <p><b>Prace w toku</b> Tak / Nie</p> <p><b>Arkusze przygotowane przez</b> (nazwa organizacji lub określenie grupy osób pracujących nad opisem + ew. wskazanie osoby wiodącej – kontakt):</p> <p><b>Powód podjęcia prac analitycznych</b></p>
<p><b>Formularz dot. funkcjonowania ustawy</b></p>	
<p><b>1. Informacje o przebiegu procesu legislacyjnego</b> (odnośniki/linki do stron RCL oraz Sejmu; informacje o pracach wstępnych)</p>	

<p><b>2. Czy projekt ustawy poprzedzono przygotowaniem założeń?</b>  <b>Zaznacz:</b> TAK / NIE.</p>			
<p><b>3. Czy założenia wyczerpująco przedstawiały problem, który ma zostać poddany interwencji legislacyjnej?</b>  <b>Zaznacz</b> TAK / NIE.  <i>Ewentualnie dodaj krótki komentarz poniżej</i></p>			
<p><b>4. Czy projekt założeń był napisany językiem klarownym, łatwym do przygotowania uwag przez obywateli i organizacje pozarządowe?</b>  <b>Zaznacz</b> TAK / NIE.  <i>Ewentualnie dodaj krótki komentarz poniżej.</i></p>			
<p><b>5. Zakres przedmiotowy ustawy</b> (<i>informacje podstawowe; minimalny zakres – patrz: wyjaśnienia do formularza</i>)</p>			
<p><b>6. Podmioty, których dot. ustawa</b></p>			
Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
<p><b>7. Analiza zasadności wprowadzenia ustawy – zestawienie porównawcze</b></p>			
<b>CELE zakładane</b>		<b>CELE osiągnięte</b>	
<p>3.1. Zakładane cele (oczekiwany efekt wprowadzenia ustawy (<i>informacje wg OSR do projektu ustawy lub uzasadnienia do projektu poselskiego</i>))</p>		<p>3.3. Stopień realizacji celów ustawy (<i>informacje syntetyczne dot. zakładanych celów</i>)</p>	

<p>3.2. Planowane sposoby realizacji celów ustawy (planowane narzędzia interwencji)  <i>jw. informacje wg OSR do projektu ustawy lub uzasadnienia do projektu poselskiego</i></p>	<p>3.4. Informacje opisujące wykorzystanie założonych w regulacji sposobów do realizacji celów ustawy – ocena skuteczności</p>	
<p><b>8. Koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy (zakładane i faktyczne, w tym korzyści i koszty dla podmiotów niebędących bezpośrednio w zakresie oddziaływania ustawy)</b></p>		
<p>4.1. Sytuacja przed wejściem w życie ustawy (scenariusz bazowy)</p>	<p>4.2. Korzyści z przyjęcia ustawy zakładane przed jej wejściem w życie</p>	<p>4.4. Faktyczne korzyści wynikające z funkcjonowania ustawy</p>
<p>Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP          Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców          Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe          Rynek pracy          Pozostałe</p>	<p>Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP          Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców          Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe          Rynek pracy          Pozostałe</p>	<p>Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP          Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców          Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe          Rynek pracy          Pozostałe</p>
	<p>4.3. Koszty związane z funkcjonowaniem ustawy zakładane przed jej wejściem w życie</p>	<p>4.5. Faktyczne koszty związane z funkcjonowaniem ustawy</p>

	Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe Rynek pracy Pozostałe	Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe Rynek pracy Pozostałe
<b>5. Ocena według przyjętych mierników podanych (w OSR /innych dokumentach)</b>		
5.1. Zmiana wartości miernika zakładana	5.2. Zmiana wartości miernika osiągnięta	
<b>6. Przyczyny różnic między założonymi a osiągniętymi rezultatami (koszty, korzyści, wartości mierników)</b>		
<b>7. Opis rezultatów (innych niż zakładane wprost w treści ustawy) i efektów wynikających z ustawy (Udowodnij, że regulacja była potrzebna lub wskaż zasadnicze fakty temu przeczące)</b>		
...	Wykaz zjawisk, które regulacja wywołała (np. powstały nowe zawody, zwiększył się obrót jakiejś branży itp.) lub takich, które nie wystąpiły, choć zakładano ich wystąpienie (np. zakładane zmniejszenie jakiegoś rodzaju przestępstw)	

<b>8. Opinie zgłaszane w związku z funkcjonowaniem ustawy</b>			
lp.	Podmiot zgłaszający opinię/ problem	Opis	Źródło danych
Inne źródła opinii o ustawie (np. badania opinii, materiały medialne, materiały konferencyjne, informacje o postępowaniach sądowych)			
<b>9. Inne wnioski wynikające z dotychczasowego funkcjonowania ustawy</b>			
<b>10. Zestaw pytań problemowych odnoszących się do regulowanego zagadnienia (typ możliwych pytań – patrz: wyjaśnienia do formularza)</b>			
<b>11. Załączniki/odnośniki (dokumenty źródłowe, dokumenty metodologiczne, wyniki pogłębionych studiów, badań)</b>			

#### **4.6. Wyjaśnienia do formularza modelu obywatelskiej oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex-post)**

Zamieszczone poniżej opisy i wyjaśnienia w części powielają informacje i sposób ich sformułowania zawarty w objaśnieniach do formularza analizy ex-post przygotowanego na potrzeby rządowego procesu zwanego OSR ex-post. Jest to celowy zabieg, który zmierza do tego, aby zakres i sposób podawania informacji w tym formularzu korespondował z treściami podawanymi w procedurze rządowej (jeśli byłaby ona realizowana dla danego aktu).

## 0. Metryczka

W niniejszej części należy podać podstawowe informacje:

- Tytuł ocenianej ustawy:

Tytuł ustawy powinien zawierać również oznaczenie Dziennika Ustaw, w którym opublikowano ustawę i jej ewentualne nowelizacje. Proszę wskazać organ odpowiedzialny za funkcjonowanie ustawy (ministerstwo wiodące). W przypadku, gdy inne ministerstwa dysponują wiedzą o niektórych aspektach funkcjonowania ustawy, np. z powodu wydania rozporządzeń wynikających z delegacji ustawowej, proszę wskazać również te organy, które były zaangażowane (w zależności od właściwości).

- Kontakt do osoby, która w danej organizacji lub grupie osób odpowiada za koordynację prac:

Proszę podać kontakt (adres e-mail) do osoby, która będzie w stanie odpowiedzieć na ewentualne pytania związane z przedstawionymi w formularzu informacjami.

- Data rozpoczęcia/zakończenia:

Proszę podać w/w daty i zaznaczyć opcję „w toku”, gdy prace trwają, a formularz jest dostępny publicznie (np. na stronie www, portalu społecznościowym itp.).

- Powód podjęcia prac analitycznych:

Proszę wskazać, z jakiego powodu została przygotowana analiza ex-post (np. obserwowane zjawiska związane z regulacją, potrzeba nowelizacji, prace analityczne projektu danej organizacji, inne).

### 1. Informacje o przebiegu procesu legislacyjnego (odnośniki/linki do stron RCL oraz Sejmu)

Podstawowe informacje dot. przebiegu prac na etapie rządowym – gdy to jest to projekt procedowany z inicjatywy RM – znajdziemy tu: <https://legislacja.rcl.gov.pl/>. Link do dokumentacji projektu ustawy na stronie Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/proces.xsp>.

W tym punkcie warto dodać krótki opis, jeśli prowadzono jakiegokolwiek wstępne prace nad projektem, np. prekonsultacje, oraz informację, skąd można się dowiedzieć o ich przebiegu.

### 2. Założenia jako wstęp do projekty ustawy

Elementem rządowego procesu legislacyjnego jest m.in. przygotowywanie przez organ wnioskujący o ustanowienie danej regulacji prawnej założeń planowanej zmiany. Ten punkt służy temu, aby

wstępnie zidentyfikować, czy takie założenia zostały sporządzone. Ważniejsze z punktu widzenia oceny skutków danej regulacji jest ustalenie, czy przygotowane założenia precyzowały podstawowe elementy, takie jak:

- charakter i skala problemu, jaki ma być uregulowany
- zidentyfikowanie jego przyczyny
- opis (w szczególności podane dane liczbowe) skutków problemu.

### **3. Zakres opisanego problemu (szczegółowość i konkretność opisu)**

Wprowadzenie tego punktu, powiązanego z informacjami punktu 2, umożliwi oceniającym wprowadzenie do opisu informacji, które mogą posłużyć w kolejnych punktach do wskazania skutków regulacji wynikających z kwestii, które nie były lub były w stopniu niedostatecznym podjęte na etapie wstępnym prac. Należy założyć, że dla opisanego tych skutków potrzebne jest wprowadzenie, pokazanie zjawiska, zwrócenie uwagi na zdarzenia itp. kwestie nieobecne w założeniach na etapie rządowym.

### **4. Ocena zastosowanego w założeniach, uzasadnieniu projektu opisu problemu (nacisk na klarowność języka, łatwość odniesienia się przez obywateli w formie uwag)**

Jednym z elementów, które hamują reakcje obywateli i organizacji oraz zajmowanie przez nich stanowiska wobec projektowanych regulacji, jest hermetyczność języka zastosowanego opisu. Ten punkt formularza pozwala na komentarz oceniających, wskazanie potrzeb i możliwych rozwiązań pozwalających, by zmienić ten stan rzeczy. Np. część jest od pewnego czasu poza formalnym wymogiem publikacji przyjętego budżetu jednostki, wprowadza uproszczone opisy planowanych wydatków w formie wykresów z opisami, tabel graficznych itp.

### **5. Zakres przedmiotowy ustawy**

Proszę wskazać, jakiego obszaru dotyczy przedmiotowa ustawa, np.: regulacji zasad zatrudniania w służbie cywilnej, sposobu funkcjonowania stowarzyszeń obywatelskich, regulacji na rynku energetyki w zakresie opłat dla ludności, funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Gdy analiza dotyczy tylko części regulacji danej ustawy, powinno się wskazać zakres całej regulacji i obszar podlegający przeglądowi.

## **6. Podmioty, na które oddziałuje ustawa**

Proszę wyszczególnić, jakie podmioty (zarówno osoby fizyczne, prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej) są objęte projektem. Proszę oszacować /podać (jeśli są takie dane) ich liczbę, wraz ze wskazaniem źródła danych, oraz opisać charakter oddziaływania regulacji na daną grupę.

Przykładowe grupy: obywatele, MŚP, rolnicy, rodzina, inwestorzy, lekarze, emeryci, osoby niepełnosprawne, osoby wykonujące wolne zawody.

## **7. Celowość wprowadzenia ustawy – zestawienie porównawcze w odniesieniu do sytuacji sprzed zmiany**

Celem niniejszej części jest ocena, czy rzeczywiście rozwiązano problemy, które były przyczyną wprowadzenia ustawy. Zebrane w tej części informacje mają na celu wskazanie, czy dana ustawa funkcjonuje prawidłowo, czy też wymaga nowelizacji.

### **7.1. Zakładane cele wprowadzenia ustawy**

W punktach 7.1 i 7.2 oceniane jest osiągnięcie tzw. celu ogólnego ustawy. Ocena terminowości i stopnia osiągnięcia celów jest możliwa przede wszystkim wtedy, gdy cel opisany w projekcie analizowanej regulacji został określony wg ogólnie przyjętych zasad, czyli był konkretny, mierzalny i określony w czasie (np. zgodnie z zasadą SMART).

Jeżeli cele zostały określone poprawnie i podano mierzalne wskaźniki, proszę je wymienić. Jeżeli cel/cele regulacji nie zostały precyzyjnie podane przez wnioskodawcę projektu i/lub ustawodawcę, proszę wskazać cele ustawy, bazując na dostępnych informacjach (uzasadnienie projektu, OSR, inne informacje publicznie dostępne, raporty, badania). Jeżeli zdaniem oceniających były jakieś inne cele regulacji i dysponuje danymi dla poparcie tych tez, powinien to zasignalizować w tym miejscu oraz szerzej opisać w rubryce 11 i 13.

### **7.2. Stopień realizacji celów ustawy**

Proszę ocenić stopień realizacji celów ustawy – jeżeli istnieją wskaźniki osiągnięcia celu, proszę powtórzyć w tym miejscu informację z pkt 5. W przeciwnym przypadku proszę ocenić i opisać stopień osiągnięcia celów.



### **7.3. Planowane środki realizacji celów ustawy**

Proszę wskazać środki/sposoby do osiągnięcia celu ogólnego (działania i narzędzia). Są to działania i czynności, które muszą zostać osiągnięte lub wykonane, aby cel ogólny został osiągnięty.

Proszę wskazać, jakie są wskaźniki osiągnięcia celów szczegółowych ustawy (lub inne mierzalne środki ich realizacji).

### **7.4. Ocena funkcjonowania środków realizacji celów ustawy**

Proszę wskazać, czy i w jakim stopniu cele szczegółowe zostały osiągnięte oraz czy są realizowane zaplanowane działania i jakie są efekty tych działań.

## **8. Koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy (zakładane i faktyczne, w tym korzyści i koszty dla podmiotów niebędących bezpośrednio w zakresie oddziaływania ustawy)**

Z punktu widzenia społeczeństwa, korzyści z przyjęcia ustawy powinny przekraczać koszty jej wprowadzenia. Jeżeli koszty wprowadzenia ustawy są większe niż korzyści z niej wynikające, stanowi to poważną przesłankę do modyfikacji ustawy. Jednak koszty i korzyści mogą wystąpić w różnych obszarach, stąd ważne jest również ich wyszczególnienie.

Proszę wskazać koszty i korzyści dla następujących obszarów:

- budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego (JST) i inne jednostki sektora finansów publicznych (SFP);
- konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców;
- rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe;
- rynek pracy;
- pozostałe, istotne dla danej ustawy (np. środowisko).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że koszty i korzyści dotyczą zazwyczaj szerszego kręgu podmiotów niż wymieniony w punkcie 5 (zakres podmiotowy ustawy). Na przykład zaostrzenie norm emisji pyłów przyniesie koszty dla branży transportowej i wydobywczej, natomiast przyniesie korzyści dla branży rekreacyjnej.

Wypełniając część tabeli dotyczącą kosztów, nie należy zapominać, że oprócz kosztów bezpośrednich, takich jak koszty dostosowawcze czy koszty świadczeń na rzecz innych podmiotów, mogą wystąpić jeszcze koszty administracyjne. Są to nakłady ponoszone przez podmioty (przedsiębiorców, obywateli, organy administracji) w związku z wypełnianiem obowiązków informacyjnych wynikających

z regulacji prawnych nałożonych przez państwo. Koszty i korzyści zostały podzielone na następujące kategorie:

- Sytuacja przed wejścia w życie ustawy – zgodnie z posiadanymi informacjami, czyli tak zwany „scenariusz bazowy” albo „opcja zero”. Do tej wartości będą się odnosiły zmiany wskazane w pozostałych punktach.
- Planowane (zakładane przy projektowaniu ustawy np. opracowane na etapie przygotowywania testu regulacyjnego lub OSR) i rzeczywiste (występujące po jej wejściu w życie). Informacje o rzeczywistym wpływie ustawy zostaną wykorzystane przy ewentualnym planowaniu kolejnej interwencji w tym obszarze.

#### **9. Ewaluacja efektów według mierników podanych w OSR / treści regulacyjnym**

Proszę wskazać wartość mierników wskazanych w OSR/uzasadnieniu projektu poselskiego oraz procentowo określić stopień ich realizacji. Jeśli określono konkretne mierniki, można tutaj powtórzyć informacje zawarte w punktach 7.1 i 7.2.

Gdy nie przyjęto w OSR lub w uzasadnieniu projektu poselskiego wartości dla mierników lub gdy specyfika ustawy uniemożliwiła zastosowanie mierników i ewaluację, proszę to opisać.

#### **10. Przyczyny różnic między założonymi a osiągniętymi rezultatami**

Proszę wskazać (jeżeli ma to miejsce) opóźnienia lub niemożność osiągnięcia celu oraz przyczyny takiego stanu rzeczy.

#### **11. Opis rezultatów (innych niż zakładane wprost w treści ustawy) i efektów wynikających z ustawy**

Część ta służy do zapisania informacji innych niż wymagane w poprzednich punktach. Całość powinna być podporządkowana wskazanej formule: *Udowodnij, że regulacja była potrzebna lub wskaż zasadnicze fakty temu przeczące*. Ten punkt ma za zadanie pozyskanie różnego typu informacji, które z różnych przyczyn nie mogą być wpisane do w/w punktów. To miejsce dla obywatelskiej refleksji, analiz, postulatów itp. Podobnie jak punkt następny.

#### **12. Opinie zgłaszane w związku z funkcjonowaniem ustawy**

Proszę wskazać wszystkie – pozytywne i negatywne – uwagi dotyczące funkcjonowania ustawy. Dokładne wypełnienie tabeli nie tylko dostarcza informacji o funkcjonowaniu ustawy, ale także

stanowi formę dialogu z interesariuszami ustawy. Dane zebrane w tym punkcie mogą pochodzić z różnych źródeł np. konsultacji, listów od różnych podmiotów, artykułów prasowych lub konferencji poświęconych danemu zagadnieniu oraz z badań własnych.

### **13. Pozostałe wnioski wynikające z dotychczasowego funkcjonowania ustawy**

Proszę wpisać informacje, których nie można zaliczyć do żadnej z wcześniejszych kategorii, ale mające istotne znaczenie dla oceny ustawy. Przykładem takiej informacji może być prowadzenie prac nad zmianą prawa UE, która może skutkować koniecznością nowelizacji ustawy.

### **14. Zestaw pytań problemowych odnoszących się do regulowanego zagadnienia**

Przedstawione w formularzu informacje mogą być – zdaniem tworzącego opinię – niedostateczne. Być może nie dysponuje wszystkimi danymi, informacjami, które mogłyby pokazać wpływ danej regulacji. Ale jednocześnie potrafi sformułować pytania, postawić hipotezy, poddać pod rozagę jakąś kwestię. To miejsce na tego typu zapisy. Oto przykład:

Po dokonaniu pod koniec 2015 gruntownej zmiany[1] ustawy o służbie cywilnej takimi pytaniami obecnie (koniec 2019 r.) mogłyby być: *Jak zmiana wpłynęła na elastyczność zatrudniania w SC? Czy i jak zmiany zwiększyły samodzielność decyzyjną pracowników SC? Czy formuła większej otwartości w dostępie do stanowisk kierowniczych w SC wpłynęła na częstotliwość zmian na tych stanowiskach?* itd.

### **15. Załączniki/odnośniki (dokumenty źródłowe, dokumenty metodologiczne, wyniki pogłębionych studiów, badań)**

To miejsce na rzetelne (tak jak przy pracach naukowych itp. opracowaniach) wskazanie źródeł zawartego opisu, ale także na zasygnalizowanie kwestii pośrednio związanych z omawianym zagadnieniem. Jest prawdopodobne, że dla danego obszaru analizowanej regulacji będą dostępne najróżniejsze informacje, które podmiot/osoba wykorzystująca model chciałaby przekazać innym. Czasami są one pośrednio związane z tym, czego dotyczy regulacja. Tu należy umieścić tego typu dane.

#### 4.7. Wskazówki dotyczące źródeł danych, przydatne w korzystaniu z modelu obywatelskiej OSR

Założeniem modelu obywatelskiej Oceny Skutków Regulacji jest tworzenie oceny na podstawie dostępnych i weryfikowalnych danych. Korzystanie z dostępnych danych i ich analiza oraz przedstawienie wniosków powinno mobilizować instytucje publiczne do podjęcia debaty na podstawie przedłożonego materiału lub przeprowadzenie własnych badań. Dlatego też ważne jest, by wskazywanie na skutki ocenianej regulacji oparte było na rzetelnych podstawach faktograficznych, zdobywanych poprzez analizę i prezentację własnych danych posiadanych przez organizację pozarządową, danych pozyskanych w drodze dostępu do informacji publicznej oraz danych pozyskanych z zewnętrznych źródeł. Poniżej wskazano przydatne źródła wiedzy i danych ułatwiających korzystanie z modelu obywatelskiej oceny skutków regulacji.

W Internecie dostępnych jest wiele poradników, podręczników, prac naukowych, źródeł dotyczących samego procesu i zasad ewaluacji. Warto skorzystać z kilku z nich dla uporządkowania wiedzy i weryfikacji założeń własnych badań:

- *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, WSE, Kraków 2008 (<http://wsb.edu.pl/container/Biblioteka%20WSb/ewaluacja-jako-standard-zarządzania-w-sektorze-publicznym.pdf>)
- *Jak być jeszcze lepszym? Ewaluacja w edukacji*, red. G. Mazurkiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012 (<https://www.npseo.pl/data/documents/3/272/272.pdf>)
- *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, red. A. Haber, PARP 2007 ([https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ewaluacja\\_ex-post.teoria\\_i\\_praktyka\\_badawcza.pdf](https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ewaluacja_ex-post.teoria_i_praktyka_badawcza.pdf))
- <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/o-ewaluacji/czym-jest-ewaluacja/>
- <http://pte.org.pl/o-ewaluacji/>

Przydatnym źródłem wiedzy o tym, jakie dane ze statystyki oficjalnej są aktualnie możliwe do pozyskania, jest Program Badań Statystycznych Statystyki Publicznej (PBSSP) dostępny na stronach Głównego Urzędu Statystycznego (<https://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/program-badan-statystycznych/>). PBSSP zawiera takie informacje, jak: temat i organ prowadzący badanie, rodzaj badania, zakres podmiotowy i przedmiotowy, źródła danych

statystycznych, podmioty zobowiązane do udzielania informacji i przekazywania danych statystycznych lub uczestniczące w badaniu na zasadzie dobrowolności, forma przekazywania danych, częstotliwość i termin przekazywania danych, miejsce przekazywania danych statystycznych, rodzaje wynikowych informacji statystycznych oraz formy i terminy ich udostępniania, koszty i sposób finansowania. Program jest corocznie aktualizowany, a podmioty publiczne mogą wносить o jego zmianę, proponując np. nowe badania czy zastosowanie agregacji danych w innych przekrojach.

Najbardziej obszernym źródłem danych statystycznych i podstawowym narzędziem statystycznym dla tworzenia diagnoz na poziomach lokalnych i regionalnych jest Bank Danych Lokalnych – BDL dostępny na stronie GUS (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>). Baza zawiera ponad 20 tys. zmiennych opisujących sytuację społeczno-gospodarczą i stan środowiska, prezentowanych w szeregach czasowych od 1995 r. Bank prezentuje dane w formie tablic i wykresów w układzie jednostek NTS oraz TERYT. Dostępne są także wybrane informacje dla poziomu miejscowości statystycznych. *BDL posiada ponadto moduł Przekroje terytorialne* (<http://swaid.stat.gov.pl/SitePagesDBW/Bank%20Danych%20Lokalnych.aspx>) umożliwiający szybki i prosty dostęp do podstawowych informacji o jednostkach terytorialnych w wybranym przedziale czasowym.

Przed kilkoma laty (2014) GUS we współpracy z Ministerstwem Rozwoju uruchomił bardzo ciekawy portal – STRATEG (nowa wersja: <https://strateg.stat.gov.pl/>; stara wersja: <http://old-strateg.stat.gov.pl/>). STRATEG to system stworzony przez GUS na potrzeby programowania i monitorowania polityki rozwoju. Zgromadzono w nim wskaźniki wykorzystywane do monitorowania realizacji strategii obowiązujących w Polsce (na poziomie krajowym, ponadregionalnym i wojewódzkim) oraz w Unii Europejskiej (strategia Europa 2020). Dodatkowo system udostępnia dane statystyczne istotne dla realizacji polityki spójności. Uzupełnieniem danych liczbowych są definicje pojęć i informacje metodologiczne oraz raporty i analizy tematyczne. Wraz z bogatym zestawem bazodanowym STRATEG oferuje funkcjonalne narzędzia ułatwiające analizę zjawisk w formie wykresów i map.

W interpretacji danych pomocny jest *Niezbędnik statystyczny* ([http://old-strateg.stat.gov.pl/slider/ns\\_2015\\_PL.pdf](http://old-strateg.stat.gov.pl/slider/ns_2015_PL.pdf)). Jak napisano we wstępie do podręcznika, „opracowanie ma stanowić wsparcie dla osób, które nie są związane zawodowo ze statystyką, ale często korzystają z danych statystycznych”. W *Niezbędniku* w pierwszej

kolejności uwzględniono te obszary, zagadnienia i miary, które uznano za najważniejsze z punktu widzenia monitorowania polityki spójności oraz przysparzające największych trudności w jednoznacznej interpretacji. Informacje zawarte w *Niezbędniku* podano zgodnie ze stanem obowiązującym w 2015 r. Dokonano też pewnych uproszczeń, pomijając szczegółowy opis zmian zachodzących w kolejnych latach. Te informacje znaleźć można w specjalistycznych opracowaniach tematycznych, dostępnych również na portalu informacyjnym Głównego Urzędu Statystycznego. Opisy miar, czyli wynikowych informacji statystycznych prezentowanych w wartościach bezwzględnych, stanowią kluczową część podręcznika. Należy jednak zwrócić uwagę, że z punktu widzenia użyteczności danych obserwacja wartości bezwzględnych nie jest wystarczająca dla sformułowania prawidłowych wniosków analitycznych. Większy ładunek informacyjny niosą ze sobą wielkości relatywne, np. wskaźniki dynamiki, struktury lub natężenia, powstałe w wyniku przeliczeń odpowiednio dobranych miar.

Warto również wskazać na inne inicjatywy, pakiety danych z badań naukowych, komercyjnych, prowadzonych przez związki, organizacje pracodawców:

„Diagnoza Społeczna” jest niezależnym projektem badawczym realizowanym przez Radę Monitoringu Społecznego stanowiącą interdyscyplinarny zespół pracowników naukowych, praktyków statystycznych badań i członków Polskiego Towarzystwa Statystycznego, który w latach 2000–2015 zrealizował osiem edycji tego badania. „Diagnoza” stanowi badanie panelowe warunków i jakości życia w Polsce pozwalające na obserwację zmieniających się w czasie losów Polaków i ich rodzin, oraz poznanie społecznego odbioru zmian zachodzących w Polsce od 2000 roku. Ostatnie badanie zrealizowano w 2015 r. Zestaw wyników dostępny jest pod adresem: <http://www.diagnoza.com/>.

Archiwum Danych Społecznych działa w ramach Umowy o wspólnym prowadzeniu programu badawczego w zakresie archiwizacji danych społecznych, zawartej między Uniwersytetem Warszawskim a Instytutem Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk dnia 8 grudnia 2003 roku: <http://www.ads.org.pl/index.php?tresc=start.html>.

Podstawowymi celami ww. programu badawczego są:

- współtworzenie strategii rozwoju programu badawczego „archiwizacja danych społecznych”,

- nabywanie, rozwijanie, archiwizowanie i udostępnianie danych i dokumentacji służących kształceniu i badaniom w zakresie badań społecznych,
- programy szkoleniowe w powyższym zakresie,
- współpraca w celu pozyskiwania środków na realizację wyżej wymienionych przedsięwzięć.

Projekt badawczy jest realizowany w ramach działalności Ośrodka Badań Socjologicznych Instytutu Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

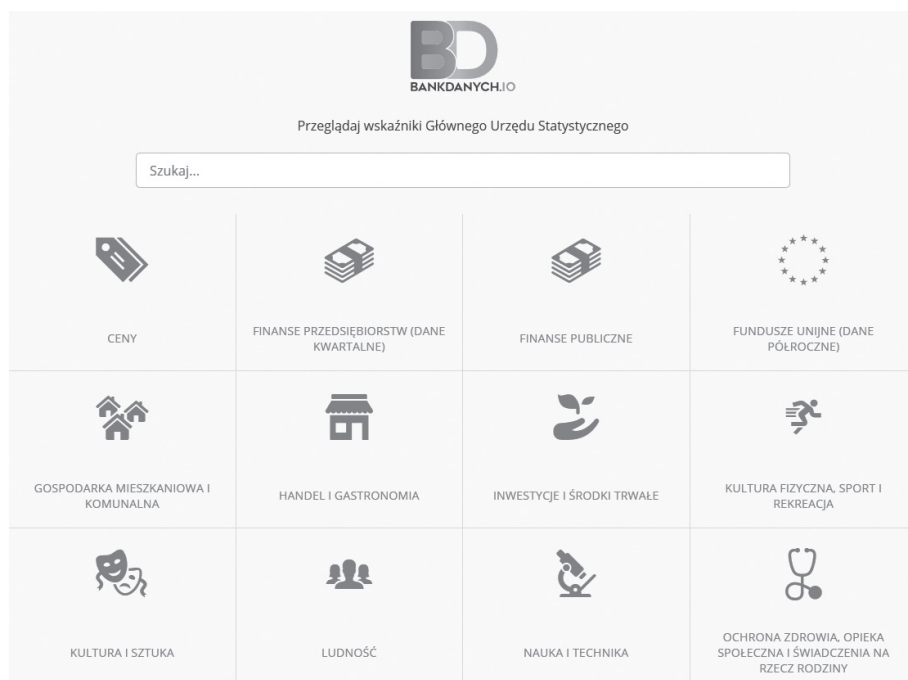
Przydatnych informacji, z punktu widzenia diagnozowania sytuacji społecznej i gospodarczej, dostarczają także prowadzone przez różne podmioty obserwatoria regionalne (np. Śląskie – <https://rcas.slaskie.pl/index.php> czy Małopolskie – <https://www.obserwatorium.malopolska.pl/>) oraz obserwatoria dziedzinowe, np. działające w ramach Narodowego Centrum Kultury Obserwatorium Kultury, stawiające sobie za cel monitorowanie polityk kulturalnych (<http://www.obserwatoriumkultury.pl>) czy Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy (<http://obserwatorium.mazowsze.pl/>).

W Internecie dostępny jest serwis Polityka oparta na wiedzy <https://wiedzadlapolityki.wordpress.com/kontakt/>. Jest przykładem obywatelskiego zaangażowania i rodzajem przewodnika po analizowanych problemach i zagadnieniach. Deklarowane i realizowane jest publikowanie krótkich tekstów stanowiących, pod względem tematyki i stylistyki, pomost między światem badaczy i specjalistów a wyzwaniem stojącymi przed urzędnikami publicznymi. To przeglądy badań lub praktycznych doświadczeń dotyczące najistotniejszych kwestii pojawiających się w debacie publicznej. Napisane są przystępnym językiem, jednak zawierają odnośniki do pełnych raportów badawczych i artykułów, aby czytelnik mógł łatwo pogłębić swoją wiedzę na omawiany temat. Adresatem są wszyscy zainteresowani „*evidence based policy*”: politycy, urzędnicy publiczni, aktywiści, dziennikarze, wykładowcy, studenci i inni obserwatorzy publicznej polityki. Jest to inicjatywa apolityczna, propaństwowa, mająca na celu zainspirowanie i wsparcie każdego rządu i każdej partii, która zechce z tej propozycji skorzystać.





## 5. BANK DANYCH. OPIS NARZĘDZIA INTERNETOWEGO WSPIERAJĄCEGO BADANIA ORĄZ ANALIZĘ PRAWA



Aplikacja Bank Danych powstała w ramach projektu „Obywatelska Analiza Prawa” i jest dostępna pod adresem <https://bankdanych.io>.

Aplikacja służy do przeglądania największej w Polsce bazy danych dotyczących sytuacji ekonomicznej i społecznej Polski – Banku Danych Lokalnych, prowadzonej przez Główny Urząd Statystyczny. Narzędzie bazuje na danych synchronizowanych na bieżąco z bazami GUS, a następnie przetwarza je w sposób umożliwiający ich efektywne przeszukiwanie oraz wyświetlanie przy użyciu nowoczesnych technik wizualizacji danych.

Aplikacja umożliwia wygodne przeglądanie blisko 100 tysięcy wskaźników zgrupowanych w 30 kategoriach tematycznych. Szerokie spektrum tematów obejmuje wskaźniki dotyczące sytuacji ekonomiczno-gospodarczej kraju (takie jak wskaźniki cen), wskaźniki

obrazujące zachowania społeczne (takie jak uczestnictwo w kulturze), a także dane dotyczące przekroju społeczeństwa i stanu zdrowia ludności.

Dla poszczególnych wskaźników możliwe jest przeglądanie ich wartości historycznych, trendów oraz zróżnicowania na obszarze kraju. Dla wszystkich wskaźników możliwe jest analizowanie różnic na poziomie województw. Dla niektórych dodatkowo możliwe jest przeglądanie danych poziomem powiatów i gmin.

Serwery aplikacji Bank Danych w sposób ciągły wymieniają dane z serwerami GUS, aby zapewnić wysoką aktualność prezentowanych danych. Nowe dane na portalu źródłowym są stale analizowane i nanoszone na bazy aplikacji Bank Danych w ciągu kilkunastu godzin; jest to proces w pełni zautomatyzowany. W przypadku pojawienia się błędów w synchronizacji danych administrator Fundacji ePaństwo jest o tym informowany, co daje szansę na poprawienie ewentualnych błędów w wymianie danych i zapewnienie poprawnego działania aplikacji.



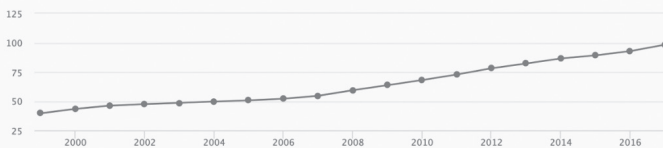
CENY / PRZECIĘTNE CENY DETALICZNE TOWARÓW I USŁUG KONSUMPCYJNYCH

## Zdrowie

Rodzaje towarów i usług

### Wizyta u lekarza specjalisty

98.28 [zł] w 2017 r. ↑ 5.9% w stosunku do 2016 r.



### "Vitaminum C", drażetki 0,2g - za 50 szt.

5.62 [zł] w 2017 r. ↑ 1.3% w stosunku do 2016 r.



## **6. ZAŁĄCZNIKI – WYBÓR NARZĘDZI STOSOWANYCH W BADANIACH REALIZOWANYCH W RAMACH PROJEKTU**

### **6.1. Formularze wniosków o udostępnienie informacji publicznych oraz scenariusze wywiadów użyte w toku monitoringu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.**

#### **6.1.1. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej skierowany do instytucji publicznych innych niż instytucje kultury**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wnoszę w imieniu Fundacji ePaństwo o udostępnienie następujących danych:

1. Ile wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego – złożonych w trybie ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z dnia 15 marca 2016 r.), dalej „u.p.w.” – wpłynęło do Organu w okresie od 16 czerwca 2016 roku do 31 lipca 2018 roku?

2. Proszę o wskazanie przedmiotu wniosków, o których mowa w pkt. 1 powyżej, tj. określenie, jakich konkretnych informacji dotyczyły te wnioski.

3. Proszę o wskazanie:

a. rozstrzygnięcia Organu odnośnie każdego ze złożonych wniosków, o których mowa w pkt. 1 powyżej, poprzez określenie czy:

i. przekazano wnioskodawcy informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania bez określania warunków ponownego wykorzystywania,

ii. poinformowano wnioskodawcę o braku warunków ponownego wykorzystywania w przypadku posiadania informacji sektora publicznego przez wnioskodawcę,

iii. złożono wnioskodawcy ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania,

iv. złożono wnioskodawcy informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie (w tym wypadku proszę także o wskazanie

ustalanej przez Organ wysokości opłaty za ponowne wykorzystywanie wnioskowanych informacji oraz wysokości nałożonej finalnie na wnioskodawcę opłaty),

v. odmówiono wnioskodawcy w drodze decyzji wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego,

vi. wydano inne rozstrzygnięcie.

4. Czy w okresie od 16 czerwca 2016 roku do 31 lipca 2018 roku Organ zawierał umowy o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego, o których mowa w art. 9 ust. 2 u.p.w.?

5. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie wskazane w pkt. 4 powyżej, proszę o udostępnienie treści wszelkich umów zawartych przez Organ w przedmiocie udzielenia wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego.

Informacje w formie elektronicznej proszę przekazać na adres zwrotny tego e-maila.

#### **6.1.2. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej skierowany do instytucji kultury.**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wnoszę w imieniu Fundacji ePaństwo o udostępnienie następujących danych:

1. Ile wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego – złożonych w trybie ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z dnia 25 lutego 2016 r.), dalej „u.p.w.” – wpłynęło do Instytucji w okresie od 16 czerwca 2016 roku do 31 lipca 2018 roku?

2. Proszę o wskazanie przedmiotu wniosków, o których mowa w pkt. 1 powyżej, tj. określenie, jakich konkretnych informacji sektora publicznego dotyczyły te wnioski.

3. Proszę o wskazanie rozstrzygnięcia Instytucji odnośnie każdego ze złożonych wniosków, o których mowa w pkt. 1 powyżej, poprzez określenie, czy:

i. przekazano wnioskodawcy informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania bez określania warunków ponownego wykorzystywania,

ii. poinformowano wnioskodawcę o braku warunków ponownego wykorzystywania w przypadku posiadania informacji sektora publicznego przez wnioskodawcę,

iii. złożono wnioskodawcy ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania,

iv. przekazano wnioskodawcy informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie (w tym wypadku proszę także o wskazanie ustalonej przez Instytucję wysokości opłaty za ponowne wykorzystywanie wnioskowanych informacji oraz wysokości nałożonej finalnie na wnioskodawcę opłaty),

v. odmówiono wnioskodawcy w drodze decyzji, wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, **powołując się na prawo autorskie**,

vi. odmówiono wnioskodawcy, w drodze decyzji, wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, **powołując się na art. 10 ust. 2 u.p.w.**

vii. odmówiono wnioskodawcy, w drodze decyzji, wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, ze względu na inne przesłanki niż prawo autorskie,

viii. wydano inne rozstrzygnięcie.

4. Proszę o wskazanie podstawy ustalania wysokości opłaty za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Czy Instytucja ma opracowany cennik w tym zakresie i gdzie jest on dostępny?

Informacje w formie elektronicznej proszę przekazać na adres zwrotny tego e-maila.

### **6.1.3. List zapraszający do udziału w wywiadzie z przedstawicielami podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji sektora publicznego wraz ze scenariuszem wywiadu.**

Szanowni Państwo,

Fundacja ePaństwo prowadzi projekt **Obywatelska Analiza Prawa** w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednym z elementów projektu jest zbudowanie metody obywatelskiej Oceny Skutków Regulacji ex-post. Ponieważ Fundacja od wielu lat zajmuje się kwestiami ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, prowadzimy badanie funkcjonowania ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. W związku z tym, że zajmujecie się państwo kwestią otwartości danych, **chcielibyśmy prosić o udział w krótkim, telefonicznym lub osobiście przeprowadzonym wywiadzie (maks. do 30 minut)**, w którym poruszymy następujące kwestie.

- Jaką rolę pełni analiza danych w politykach publicznych? Czy uważacie Państwo, że analiza danych publicznych może wesprzeć rozwiązywanie wyzwań na rynku informacji sektora publicznego? W jaki sposób?
- Jakie zbiory danych macie Państwo udostępnione? Dlaczego właśnie te? Jakie są wewnętrzne kryteria? Stosujecie jakieś standardy w tej kwestii? Jakie? Jeśli nie, to dlaczego? Czy wnioski o dostęp do inf. publicznej wpływają na to, jakie zbiory danych państwo upublicznicie? Jakie bariery widzicie w udostępnianiu innych zbiorów?
- Jak oceniają państwo funkcjonowanie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego? Czy ustawa jest zrozumiała i łatwa do stosowania? Czy obywatele i przedsiębiorcy mają świadomość jej istnienia? Co sprawia największe trudności w stosowaniu przepisów ustawy? Jakie są największe zalety przepisów ustawy? Czy coś zmieniliby w niej Państwo?
- Czy współpracują Państwo między wydziałami w ramach swojej instytucji w sprawach związanych z informacją sektora publicznego? Jakie napotykanie bariery? Jak je pokonujecie? Gdzie następuje najbardziej intensywna wymiana danych między różnymi instytucjami? Dlaczego tam? A gdzie brakuje państwu wymiany?

Jeśli wyrażają Państwo zgodę na udział w wywiadzie przeprowadzonym przez [...] **proszę o sygnał w odpowiedzi na e-mail wraz z podaniem numeru telefonu, na który można dzwonić oraz podaniem dogodnego terminu. Rozmowy planowane są na ten tydzień [...] oraz kolejny, tj. [...].**

#### **6.1.4 List zapraszający do udziału w wywiadzie z przedstawicielami podmiotów wykorzystujących informację sektora publicznego wraz ze scenariuszem wywiadu.**

Szanowni Państwo,

Fundacja ePaństwo prowadzi projekt **Obywatelska Analiza Prawa** w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednym z elementów projektu jest zbudowanie metody obywatelskiej Oceny Skutków Regulacji ex-post. Ponieważ Fundacja od wielu lat zajmuje się kwestiami ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, prowadzimy badanie funkcjonowania ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji

sektora publicznego. W związku z tym, że zajmujecie się Państwo kwestią otwartości danych, **chcielibyśmy prosić o udział w krótkim, telefonicznym lub osobiście przeprowadzonym wywiadzie (maks. do 30 minut)**, w którym poruszymy następujące kwestie.

- Z jakich informacji sektora publicznego korzystanie? Dla jakich celów? Czy uważacie, że analiza danych publicznych może wesprzeć rozwiązanie wyzwań, przed którymi stoi wasza instytucja? W jaki sposób?
- Czy łatwo było uzyskać te dane? Dlaczego właśnie te? Czy myśleliście o innych, ale były one niedostępne? Jeśli tak, to dlaczego? Jakie bariery widzicie w udostępnianiu innych zbiorów?
- Jak wykorzystaliście uzyskane dane? Czy stworzyliście produkt, czy służyły one wyłącznie do analizy określonego zagadnienia? Jeśli powstał produkt, to czy jesteście w stanie określić, ile osób z niego skorzystało? Co usprawniłoby Waszą pracę w kontekście wykorzystywania danych: standardy danych czy coś innego? Jeśli żądaliście danych na podstawie wniosku, to jakie macie doświadczenia związane z tym procesem?

## **6.2. Narzędzia zastosowane w badaniu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej**

### **6.2.1. Ankieta do badania kwestionariuszowego typu OMNIBUS w zakresie dostępu do nieodpłatnych porad prawnych**

Treść pytań kwestionariuszowych:

1. [Pytanie typu matryca] Czy w pobliżu Pana/Pani miejsca zamieszkania można skorzystać z porad prawnych udzielanych przez:

Itemy:

- Adwokata lub radcę prawnego
- Notariusza
- Punkt nieodpłatnych porad prawnych w powiecie
- Rzecznika Konsumentów
- Ośrodek Pomocy Społecznej
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
- Organizację pozarządową
- Jeszcze kogoś innego [kogo?]

Warianty odpowiedzi: nie, raczej nie, trudno powiedzieć, raczej tak, tak

2. [WARUNEK: Jeżeli w pytaniu 1 przy itemie „Punkt nieodpłatnych porad prawnych w powiecie” wskazano odpowiedź „raczej tak” lub „tak”, zadaj pytanie 2, w innym wypadku przejdź do pytania 3]

[Pytanie wieloitemowe – *multiple choice*] Powiedział Pan/Powiedziała Pani, że w pobliżu Pana/Pani miejsca zamieszkania można skorzystać z porad prawnych udzielanych przez punkt nieodpłatnych porad prawnych. Proszę powiedzieć, skąd dowiedział się Pan/dowiedziała się Pani o istnieniu tego punktu?

Itemy:

- Od znajomego, przyjaciela
- Od urzędnika w urzędzie państwowym lub samorządowym
- Z ogłoszenia prasowego
- Z ogłoszenia w radiu
- Z reklamy w telewizji
- Z ulotki
- Z jeszcze innego źródła [jakiego?]

3. [Pytanie typu matryca] Czy w ciągu ostatnich dwóch lat Pan/Pani osobiście lub członek Pana/Pani rodziny korzystał z porad prawnych udzielanych przez:

Itemy:

- Adwokata lub radcę prawnego
- Notariusza
- Punkt nieodpłatnych porad prawnych w powiecie
- Rzecznika Konsumentów
- Ośrodek Pomocy Społecznej
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
- Organizację pozarządową
- Państwową Inspekcję Pracy
- Jeszcze kogoś innego [kogo?]

Warianty odpowiedzi: nie, tak – ja osobiście, tak – członek rodziny, nie pamiętam [nie czytać]

4. [WARUNEK: Jeżeli odpowiedź na którykolwiek item pytania 2 = „tak – ja osobiście” LUB „tak – członek rodziny”, zadaj pytanie 4, jeżeli nie, zakończ pytania w tym bloku]

[Pytanie wieloitemowe – *multiple choice*] Jakiego problemu dotyczyła ta porada prawna? Jeżeli korzystał Pan/korzystała Pani z porad więcej niż raz, proszę powiedzieć o ostatniej takiej sytuacji. Chodziło o problem z:



Itemy:

- pracą
- rodziną, małżeństwem, dziećmi, rozwodem
- mieszkaniem, domem, innymi nieruchomościami
- zakupionymi towarami lub usługami
- wypadkami, odszkodowaniami, ubezpieczeniami
- zadłużeniem, kredytem, komornikiem
- emeryturą, rentą, zasiłkami, świadczeniami
- opieką zdrowotną
- sprawami urzędowymi, podatkami
- przestępstwem, policją, sprawami karnymi
- tym, że ktoś groził mi policją, prokuratorem, sądem, komornikiem

Warianty odpowiedzi: tak, nie

5. [WARUNEK: Jeżeli odpowiedź na pytanie 3, item „Punkt nieodpłatnych porad prawnych w powiecie” = nie ORAZ odpowiedź na pytanie 3, którykolwiek inny item = „tak – ja osobiście” LUB „tak – członek rodziny”, zadaj pytanie 5, jeżeli nie, zakończ pytania w tym bloku]

[Pytanie wieloitemowe – *multiple choice*] Dlaczego nie korzystał Pan/nie korzystała Pani z punktu nieodpłatnych porad prawnych?

Itemy:

- nie wiedziałem/wiedziałam, że istnieje taka możliwość
- [jeżeli wybrano item „nie wiedziałem...”, nie czytać] chciałem/chciałam skorzystać z takich porad, ale okazało się, że nie przysługuje mi to
- [jeżeli wybrano item „nie wiedziałem...”, nie czytać] chciałem/chciałam skorzystać z takich porad, ale okazało się, że punkt jest otwarty w niedogodnych godzinach
- [jeżeli wybrano item „nie wiedziałem...”, nie czytać] miałem/miałam wątpliwości co do jakości usług świadczonych w takim punkcie
- [jeżeli wybrano item „nie wiedziałem...”, nie czytać] wołałem/wołałam skorzystać usługi świadczonej przez kogoś innego
- [nie czytać] nie wiem, trudno powiedzieć

Metryczka dodatkowa – liderzy opinii.

## 6.2.2. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie badań desk-research dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej

### WNIOSEK

#### O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 1198) zwracamy się z prośbą o udostępnienie następujących informacji odnoszących do realizacji zadań powiatu określonych w Ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej z dnia 5 sierpnia 2015 r:

1. Informacja za rok 2016 i oddzielnie za rok 2017:
  - Imię i nazwisko osoby odpowiedzialnej za poradnictwo w powiecie;
  - Adres e-mail osoby odpowiedzialnej za poradnictwo w powiecie;
  - Liczba punktów poradnictwa prowadzonych w ramach ww. Ustawy w powiecie;
  - Adresy punktów poradnictwa;
  - Godziny otwarcia punktów dla zwykłego tygodnia, a w przypadku zmian w ciągu roku – najdłużej utrzymane godziny;
  - Typ organizacji dla każdego punktu (przez kogo prowadzony jest punkt: czy przez organizację pozarządową, samorząd radcowski, czy też samorząd adwokacki);
  - Nazwa organizacji dla każdego punktu: nazwa NGO/ samorząd adwokacki/ samorząd radcowski;
  - Adres siedziby organizacji odpowiedzialne za prowadzenie punktu poradnictwa: NGO lub lokalnego samorządu zawodowego odpowiedzialnego za przydzielenie osób do punktu;
  - Adres e-mail organizacji prowadzącej punkt poradnictwa prawnego;
  - Imię i nazwisko osób świadczących pomoc jako radca prawny lub adwokat w poszczególnych punktach;
  - Adres e-mail osób świadczących pomoc jako radca prawny lub adwokat;
  - Informacja statystyczna osobno dla każdego punktu, zgodnie ze wzorem sprawozdania w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości;
  - Jeżeli taka informacja nie istnieje, to zbiorcza informacja statystyczna dla powiatu, zgodnie ze wzorem w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości;

- Informacja statystyczna na podstawie ankiety realizowanej po udzieleniu pomocy prawnej, osobno dla każdego punktu, zgodnie ze wzorem sprawozdania w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości;
- Informacja o wszystkich podmiotach biorących udział w procedurze mającej wyłonić organizację pozarządową do prowadzenia poradnictwa prawnego;
- Data opublikowania ogłoszenia o rozpoczęciu procedury;
- Data opublikowania ogłoszenia o zakończeniu procedury (ogłoszenie wyników);
- Informacja o powtórzeniu konkursu i powodach powtórzenia procedury konkursowej (jeśli dotyczy);
- Informacja o podmiotach, które nie podjęły świadczenia usług, mimo że zostały wyłonione w takiej procedurze.

Zwracamy się z prośbą o udostępnienie informacji w formie elektronicznej w postaci:

- odpowiedzi na ww. punkty w treści maila lub jako
- załączników do maila (np. skany) zawierających ww. wymienione informacje (np. skany dot. procedury konkursowej, porozumienia z okręgową radą adwokacką lub radcowską, informacje statystyczna itp.).

### **6.2.3. Dyspozycje dla badaczy realizujących obserwacje punktów porad**

#### **1. Procedura gromadzenia danych:**

- Przed przyjazdem do miejsca obserwacji sprawdź wszelkie możliwe informacje o miejscu i sposobie dostarczania porad w miejscowości, do której się udajesz.
- Staraj się postępować tak, jakbyś był klientem punktu poszukującym porady.
- Odnotuj swoje obserwacje na temat tego, czy udało ci się uzyskać odpowiednie informacje przed przybyciem do punktu, korzystając z kwestionariusza.
- Przyjdź do punktu nie później niż 10 minut przed rozpoczęciem urzędowania, odnotuj czas przybycia do punktu.
- Pozostawaj w punkcie do chwili wyjścia z niego pierwszej osoby.
- Odnotuj czas wejścia osoby do pomieszczenia i wyjścia z niego.
- Odnotuj liczbę osób oczekujących na uzyskanie porady:
  - w chwili wejścia do punktu
  - o godzinie otwarcia punktu

- w chwili opuszczenia punktu
- Powtórz punkty 3–5 w innych godzinach funkcjonowania punktu. Jeżeli punkty 3–5 zrealizowałeś w godzinach porannych, powtórz je w godzinach popołudniowych lub odwrotnie.
- Zrealizuj pozostałe pytania wg kwestionariusza.
- Podczas drugiej wizyty zidentyfikuj się i poproś o możliwość obejrzenia pomieszczenia, w którym udzielane są porady.

2. Inny materiał do zgromadzenia:

- Zdjęcie głównej fasady budynku, w którym mieści się punkt nieodpłatnych porad prawnych.
- Zdjęcie wejścia do budynku, po którym poruszają się osoby korzystające z punktu nieodpłatnych porad prawnych.
- Zdjęcie miejsca (hall, korytarz, poczekalnia itp.) prowadzącego bezpośrednio do pomieszczenia, w którym udziela się porad prawnych.
- Zdjęcie pomieszczenia, w którym udziela się porad prawnych.
- Zdjęcie tablicy informującej o tym, że w danym budynku mieści się punkt porad.
- Skany lub zdjęcia wszelkich materiałów, jakie można otrzymać w punkcie lub dotyczących punktu.
- Kopie materiałów elektronicznych możliwych do pobrania ze stron powiatu.

**6.2.4. Dyspozycje do wywiadów pogłębionych i badania ilościowego uczestników systemu pomocy prawnej**

1. Zagadnienia do badań ilościowych i jakościowych w samorządach

- Wyposażenie punktów
  - Komputery
  - Lex lub inna podobna baza
  - Meble biurowe
  - Literatura prawnicza
  - Nakłady na przygotowanie ogółem
- Pracownicy i organizacja
  - Sekretarka/asystentka
  - Inny personel
  - Przekierowania beneficjentów do innych usługodawców
  - Nakłady na personel ogółem

- Materiały dla beneficjentów i edukacja
  - Przygotowane przez MS
  - Przygotowane samodzielnie
  - Nakłady na przygotowanie ogółem
  - Zagadnienie edukacji prawnej
- Wyłanianie organizacji
  - Ocena ogólna procedury: łatwe/trudne
  - Ocena kontaktów z samorządami prawniczymi
  - Ocena kontaktów z organizacjami
  - Ocena trudności oceny ofert
- Ocena rozwiązań systemowych
  - Beneficjenci
  - Usługodawcy
  - Sposób dostarczania usług (punkty, kwestia outreach itd.)
  - Wysokość środków
    - bezpośrednich
    - pośrednich
- Informacja dostarczana publicznie
  - Raportowanie
  - Zmiany w nowej ustawie
- Ocena jakości pracy poradników/organizacji
  - Jakość obsługi
  - Jakość merytoryczna

## 2. Zagadnienia do badań ilościowych i jakościowych usługodawców

- Wyposażenie punktów
  - Komputery
  - Lex lub inna podobna baza
  - Meble biurowe
  - Literatura prawnicza
  - Nakłady na przygotowanie ogółem
- Pracownicy i organizacja
  - Sekretarka/asystentka
  - Inny personel
  - Przekierowania beneficjentów do innych usługodawców
  - Inne usługi świadczone przez samorząd
  - Nakłady na personel ogółem
- Materiały dla beneficjentów i edukacja

- Przygotowane przez MS
- Przygotowane samodzielnie przez usługodawców
- Nakłady na przygotowanie ogółem
- Zagadnienie edukacji prawnej
- „Usługi równoległe” (usługi świadczone przez usługodawcę poza systemem) i „usługi prostopadłe” (usługi świadczone przez usługodawcę w czasie finansowanym z systemu)
  - Zakres usług świadczonych przez usługodawcę
- Przekierowania do własnych usług
  - z innych programów do usług z ustawy
  - z ustawy do innych programów
  - z ustawy do własnego *pro bono* („przekierowanie krzywe”)
- Gospodarowanie czasem finansowanym z systemu („Co Pan robi, kiedy Pan nic nie robi?”).
- Wyłanianie organizacji
  - Ocena ogólna procedury: łatwe/trudne
  - Ocena kontaktów z samorządami w trakcie procedury
  - Ocena trudności przygotowania ofert
- Ocena rozwiązań systemowych
  - Beneficjenci
  - Usługodawcy
  - Sposób dostarczania usług (punkty, kwestia outreach itd.)
  - Wysokość środków
    - bezpośrednich
    - pośrednich
  - Informacja dostarczana publicznie
  - Raportowanie
  - Zmiany w nowej ustawie
- Ocena jakości pracy samorządu terytorialnego.

## 7. INFORMACJA O FUNDACJI ePAŃSTWO I INPRIS – INSTYTUCIE PRAWA I SPOŁECZEŃSTWA

**Fundacja ePaństwo** jest jedną z najważniejszych organizacji działających na rzecz otwartej i przejrzystej władzy oraz zaangażowania obywatelskiego.

Fundacja chce, aby obywatele i obywatelki korzystali ze swoich praw, interesowali się działaniem władz i Państwa oraz usprawniali je. Wykorzystując nowe technologie i moc internetu, Fundacja otwiera nowe zbiory danych, które bezpłatnie udostępnia wszystkim obywatelom i obywatelkom. Zachęca również do budowy użytecznych inicjatyw i serwisów obywatelskich, które umożliwią efektywne i dobre rządzenie.

Od 2010 roku Fundacja obejmuje obszarem działań Polskę i region Europy Środkowo-Wschodniej. Od 2017 roku jest koordynatorem globalnej sieci Code for All Network. Jest organizacją łączącą działanie na rzecz państwa prawa z tworzeniem technologii. Jest doświadczonym organizatorem sieci organizacji działających na rzecz dobrego rządzenia. Współtworzona przez nią sieć organizacji pozarządowych zajmujących się przejrzystością funkcjonowania rządów TransparenCEE Network skupia 64 organizacje z 18 krajów. Fundacja podejmuje działania strażnicze i rzecznicze. Jej zespół prawny prowadzi litygacje strategiczne w obszarze jawności życia publicznego oraz nowych technologii. Wielokrotnie wspierała inne organizacje w prowadzeniu działań strażniczych, np. Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka w realizacji swoich działań w obrębie strażnictwa z wykorzystaniem technologii (strona przejrzystykrakow.pl). Fundacja realizowała również od strony technologicznej prowadzone przez Ministerstwo Cyfryzacji centralne repozytorium informacji publicznej (obecnie: dane.gov.pl), na którym zgromadzono bazy danych prowadzone przez podmioty publiczne.

Fundacja specjalizuje się w obszarze ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Od początku prac nad projektem ustawy pracownicy Fundacji aktywnie uczestniczyli we wszystkich fazach prac legislacyjnych, również w ramach Koalicji na rzecz

otwartego rządu. Regularnie opiniuje akty prawne i zajmuje się przejrzystością procesu legislacyjnego. Jej członkiem zarządu i dyrektor programowy jest również aktywnym członkiem Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego, a sama Fundacja opracowuje część danych do wydawanych przez Forum raportów. Fundacja przygotowała również kompleksową politykę otwartości dla wybranych miast w Polsce, m.in. w Gdańsku i w Słupsku.

Fundacja jest twórcą portalu rejestr.io prezentującego dane z Krajowego Rejestru Sądowego i Biuletynu Zamówień Publicznych, odwiedzanego co miesiąc przez ponad 600 000 użytkowników. Prowadzi serwis Sejmometr.pl wykorzystujący dane dotyczące parlamentarnego procesu legislacyjnego i prezentuje je w przyjaznej i zrozumiałej dla użytkowników formie. W ramach portalu mojepanstwo.pl, Fundacja podjęła szereg działań polegających na analizie danych publicznych. Wspólnie z Instytutem Badań Strukturalnych przygotowała i udostępniła narzędzie do uzyskania informacji, w jaki sposób dystrybuowane są podatki uzyskiwanie w związku z wykonywaniem pracy w różnych formach. Na cele projektu Obywatelska Analiza Prawa stworzyła portal bankdanych.io.

### **INPRIS Instytut Prawa i Społeczeństwa**

INPRIS Instytut Prawa i Społeczeństwa – prawniczy think-tank, funkcjonuje od 2009 r. Misją organizacji jest działanie na rzecz poprawy jakości prawa i standardów rządzenia. Celem statutowym organizacji jest wspieranie rozwoju społeczeństwa w zakresie wzrostu instytucjonalnego, polityki prawa i nowoczesnych regulacji. Instytut prowadzi badania, analizy, w szczególności w zakresie regulacji prawnych i reform prawnych w Polsce i na świecie, podejmuje działania edukacyjne (przede wszystkim obejmujące nowoczesne metody nauczania i uczenia się), wypracowuje propozycje zmian systemowych i legislacyjnych, przygotowuje nowoczesne narzędzia informowania o prawie, wspiera rozwój edukacji prawniczej, organizuje konferencje, wykłady, szkolenia i prezentacje, podejmuje współpracę z naukowcami, ekspertami i jednostkami badawczymi, działa w środowisku studenckim. Dzięki swoim pionierskim projektom INPRIS utrzymuje bardzo dobre relacje ze światem adwokatów, radców prawnych i sędziów, wykorzystując je do ułatwiania współpracy tych środowisk z organizacjami pozarządowymi. Zdecydowaną większość swoich działań stara się prowadzić długofalowo, nie wyłącznie projektowo.



Wybrane, kluczowe działania INPRIS w ostatnich latach to:

- Opracowanie koncepcji i propozycji systemowych organizacji systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce – projekt realizowany przez INPRIS wraz z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej oraz grupą organizacji pozarządowych. W ramach projektu wypracowano propozycje rozwiązań systemowych, legislacyjnych i organizacyjnych oraz przeprowadzono upowszechnienie tych rozwiązań poprzez seminaria i szkolenia wśród przedstawicieli organizacji pozarządowych, administracji publicznej oraz uczelni wyższych. W lutym 2015 r. Instytut zorganizował I Kongres Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego, który zgromadził ponad 300 uczestników. Opracowania analityczne i zebrane przez INPRIS dane posłużyły jako uzasadnienie do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, używane były w ramach OSR ustawy, były też używane jako uzasadnienie dla lokalnych nowelizacji ustawy. Badaniami Instytutu posiłkowała się też Najwyższa Izba Kontroli, dokonując kontroli funkcjonowania systemu pomocy prawnej.
- Akademia Legislacyjna dla organizacji pozarządowych – cykl warsztatów edukacyjnych dla przedstawicieli organizacji pozarządowych z całej Polski na temat udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym. Wnioski i doświadczenia z tego projektu posłużyły do przygotowania i wdrożenia konkursu w ramach PO WER dotyczącego wzmocnienia kompetencji partnerów społecznych z zakresu ich udziału w procesie stanowienia prawa.
- Opracowanie we współpracy z Pracownią Gier Szkoleniowych w 2012 r. strategicznej gry planszowej na temat procesu legislacyjnego „Twoje Prawo”, która w przystępny sposób edukuje uczestników, wyjaśniając, czym jest proces legislacyjny i jak można wpływać na projekty zmian prawa. Gra była rozpowszechniana wśród uczniów szkół średnich, studentów oraz organizacji pozarządowych. Całość gry (materiały, instrukcje) jest dostępna bezpłatnie na stronie internetowej [inpris.pl](http://inpris.pl).
- Infografiki prawnicze – działanie realizowane stale od 2011 we współpracy z prawnikami, grafikami i informatykami. Celem podejmowanych działań jest przystępne przekazanie wiedzy na temat prawa, trudnych zagadnień prawnych, projektowanych zmian w prawie, samej procedury procesu legislacyjnego i możliwości udziału w tym procesie. Infografiki dostępne są na

stronie internetowej inpris.pl. Na szczególną uwagę zasługuje narzędzie informacyjne o prawie: aktywne infografiki i wzory dokumentów – np. realizowane w ramach projektu „Prawo dla osób niepełnosprawnych” (we współpracy ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Integracji).

- Projekt dotyczący udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu i monitorowaniu prawa miejscowego (FIO 2018) – przygotowanie kursu e-learningowego, infografik, materiałów, warsztaty dla organizacji pozarządowych.
- Badania dotyczące barier w rozwoju mediacji w Polsce oraz pozycji prawnej strony niereprezentowanej przez prawnika w postępowaniu cywilnym.
- Upowszechnianie Karty Praw Podstawowych UE – działania realizowane od realizowany 2013 w partnerstwie międzynarodowym (finansowane częściowo z Komisji Europejskiej). Projekt obejmował badania i diagnozę potrzeb szkoleniowych dotyczących KPP, opracowanie podręcznika szkoleniowego i realizację szkoleń dla przedstawicieli z grona sędziów, organizacji pozarządowych i prawników.

INPRIS uczestniczył w latach 2009–2013 w pracach Rady Ekspertów Programu Obywatel i Prawo Instytutu Spraw Publicznych, której celem było m.in. upowszechnienie obywatelskiego zaangażowania w tworzenie prawa, a tym samym podniesienie standardów rządzenia i jakości prawa Polsce.

Przedstawiciele INPRIS od 2009 uczestniczą w pracach Obywatelskiego Forum Legislacji – forum grupującego ekspertów, naukowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy działają na rzecz poprawy jakości procesu tworzenia aktów prawnych oraz otwarcia go na głos obywateli.

Monitorowanie i podejmowanie działań w ramach wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego i innych instytucji (np. RPO, GIO-DO) oraz wypracowanie i popularyzacja standardów wyborów na ważne funkcje publiczne.

INPRIS angażuje się w działania dotyczące monitorowania, analizowania i informowania o zmianach ustrojowych dotyczących wymiaru sprawiedliwości, między innymi poprzez prace w ramach Komitetu Obrony Sprawiedliwości. Wraz ze Stowarzyszeniem Sędziów THEMIS prowadził cykl wspólnych seminariów dla sędziów i działaczy organizacji, a także przedstawicieli lokalnych instytucji publicznych nt. współpracy przy przeciwdziałaniu dyskryminacji.



