



IM. STEFANA

**FUNDACJA  
BATOREGO**

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

Warszawa, 26 lutego 2025

**Obywatelskie Forum Legislacji (OFL) działające od 2009 roku przy Fundacji im. Stefana Batorego składa poniższe uwagi do konsultowanego dokumentu: Polityka Partycypacji i Transparentności (PPiT) Ministerstwa Cyfryzacji (MC).**

#### **Treść uwagi ogólnej do projektu PPiT**

Dokument stanowi bardzo obiecującą deklarację intencji Ministerstwa Cyfryzacji w zakresie zwiększenia partycypacji i transparentności. Szczególnie doceniamy fakt odniesienia się w nim do 7 zasad konsultacji, które były tworzone również przy współudziale OFL. Są to zasady fundamentalne dla urzeczywistnienia udziału obywateli i organizacji społecznych w procesie podejmowania decyzji. Ważne jest również, że dokument odwołuje się do zaleceń Komisji Europejskiej, co wskazuje na dążenie do wprowadzania standardów europejskich w polskiej administracji. Wiele mechanizmów, które występują na poziomie konsultacji projektów aktów prawnych tworzonych przez instytucje europejskie powinno zostać również wdrożonych w Polsce. Wśród nich m.in. specyficzny element prekonsultacji polegający na zebraniu opinii co do określonego stanu zjawiska, które miałyby być przedmiotem regulacji, a które ma następnie swój wyraz w ocenie wpływu (ang. Impact assessment). Temu ma m.in. służyć określony w Polityce element zbierania opinii „na etapie założeń do projektu – działania na rzecz zbierania głosów obywateli jeszcze przed rozpoczęciem prac legislacyjnych”.

W części poświęconej uwagom ogólnym (ponieważ to pojęcie występuje w różnych częściach konsultowanego dokumentu) chcemy również odnieść się do pojęcia konsultacji społecznych. Co prawda kategorią wskazaną w słowniczku są „konsultacje”, to już przy wyjaśnianiu tego pojęcia i w dalszych częściach dokumentu mowa jest o konsultacjach społecznych. Chcieliśmy zgłosić nasze wątpliwości związane z tym terminem.

Użycie w kontekście prowadzenia konsultacji przez jedno z ministerstw, a więc podmiot angażujący się przede wszystkim w proces legislacyjny na poziomie rządowym (regulowanym przez uchwałę Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, t.j. M.P.2024.806) terminu „konsultacje społeczne” wydaje nam się problematyczny z uwagi na to, że w zmienionym niedawno Regulaminie Sejmu RP (zmienione uchwałą Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej) konsultacjami społecznymi nazywa się proces konsultowania projektów sejmowych.

Ponadto, dokument zakłada, że „projekty istotnych aktów legislacyjnych – lub inne dokumenty zawierające ich założenia – powinny być konsultowane” również przed oficjalnym konsultowaniem publicznym określonym w przywołanej powyżej uchwale Rady Ministrów. Budzi to z kolei wątpliwości, czy obecne obowiązujące przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów dają podstawę do takich działań. Nie przesądzamy, że jest to niezgodne – takie działania prowadziło już m.in. Ministerstwo Rozwoju w toku konsultacji nowego Prawa Zamówień Publicznych), natomiast dobrze by było aby zostało to omówione np. z przedstawicielami Rządowego Centrum Legislacji. Niezależnie od powyższego, ważne jest (co zostało również podkreślone w dokumencie) by te pierwsze dwa etapy były przeprowadzone przejrzysto i dając możliwość wypowiedzenia się wszystkim zainteresowanym podmiotom i aby dokumentacja tych działań była niezwłocznie udostępniana na platformie RPL.

### **Słownik pojęć**

Słownik pojęć jest przydatny, ale warto rozważyć jego rozszerzenie o definicje kluczowych terminów związanych z procesem legislacyjnym (np. „ocena skutków regulacji”, „konsultacje publiczne” w rozumieniu ustawy o działalności lobbingsowej). Rozwiązałyby to chociażby opisane wyżej wątpliwości.

Zachęcamy również, by w ślad za dokumentem zawierającym zalecenia Komisji Europejskiej przedstawić również źródła definicji przytaczanych w słowniku pojęć.

### **Cele i działania PPiT**

Cele, choć zdecydowanie słuszne są sformułowane dość ogólnie. Należy rozważyć ich doprecyzowanie i powiązanie z konkretnymi działaniami oraz wskaźnikami, które pozwolą ocenić stopień realizacji celów. Na przykład, cel „Wzmocnienie zaufania publicznego” można powiązać ze wskaźnikami poziomu zaufania do administracji publicznej mierzonymi w badaniach opinii publicznej. Spostrzeżenia dotyczące ewaluacji i wskaźników przedstawiamy również w kolejnej części naszych uwag.

Warto rozważyć również dodanie celu związanego z podnoszeniem jakości prawa, np. poprzez systematyczne wykorzystywanie wyników konsultacji społecznych i ocen skutków regulacji do poprawy jakości projektów aktów prawnych.

### **Szczegółowe działania wdrażające i wspierające**

Naszym zdaniem, aby polityka spełniała swoją rolę, a zarysowana w dokumencie ewaluacja jej wdrożenia była efektywna, konieczne jest przełożenie deklaracji zawartych w dokumencie na konkretne, mierzalne działania i wskaźniki. Mogą one oczywiście różnić się np. w zależności od rodzaju dokumentu który będzie przedmiotem konsultacji, natomiast wskazane jest aby, nawet przykładowy katalog wskaźników został przedstawiony w Polityce. W tym zakresie, wzmocnienie elementu ewaluacji mogłoby być również osiągnięte poprzez uwzględnienie w dokumencie konkretnych mechanizmów monitorowania i ewaluacji wdrażanych rozwiązań, w tym regularne raportowanie o postępach i ewentualnych trudnościach. Ewaluacja skuteczności wprowadzonych mechanizmów powinna obejmować nie tylko ocenę liczby przeprowadzonych konsultacji, ale przede wszystkim ocenę ich wpływu na jakość prawa i poziom zaufania publicznego.

Zachęcamy również do większej konkretyzacji informacji o tym jak i kiedy stosować proponowane metody konsultacyjne (np. w jakich sytuacjach będą stosowane panele obywatelskie, a w jakich grupy fokusowe), choćby tak jak zrobiono to w pkt. 12 części nazwanej „Konkretne środki wspierające

*obywateli i zachęcające ich do udziału w kształtowaniu polityki publicznej” w Zaleceniach Komisji Europejskiej (str. 9).*

Niezależnie od zarysowanych na wstępie, wyzwań związanych z definicją konsultacji uważamy, że pomysł dotyczący trzech etapów konsultacji jest dobrym rozwiązaniem. Należy jednak doprecyzować, w jaki sposób będą uwzględniane wyniki konsultacji na poszczególnych etapach tego procesu.

Konieczne jest również (np. w ślad za Regulaminem prac Rady Ministrów) określenie kryteriów „szczególnie uzasadnionych przypadków”, w których możliwe jest odstępianie od pierwszych dwóch etapów konsultacji. Kryteria te powinny być jasne, obiektywne i transparentne.

Warto rozważyć wprowadzenie obowiązku uzasadniania w raportach z konsultacji, dlaczego niektóre uwagi zgłoszone przez interesariuszy nie zostały uwzględnione w projekcie aktu prawnego. Ogólne przywołanie zasady „responsywności” wśród innych zasad konsultacji może być po prostu niewystarczające. Dobrze by taki obowiązek został też wyraźnie sformułowany w tej części.

### **Kluczowe zasady i wartości**

Warto dodać zasadę „odpowiedzialności” (accountability), która nie tylko oznacza, że administracja publiczna jest odpowiedzialna za swoje działania i decyzje, ale też podkreśla obowiązek prowadzenia procesu w sposób, w którym wiadomo kto jest odpowiedzialny za jego przebieg.

Należy również rozważyć podkreślenie znaczenia rzetelnej informacji i edukacji obywatelskiej jako warunku skutecznej partycypacji społecznej.

### **Dodatkowe rekomendacje**

Na koniec chcielibyśmy jeszcze przedstawić dwie uwagi dodatkowe, które pomogą we wdrożeniu polityki. Warto rozważyć powołanie w Ministerstwie Cyfryzacji zespołu ds. partycypacji i transparentności, który będzie odpowiedzialny za wdrażanie i monitorowanie PPIt. Należy również zapewnić odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe na realizację polityki.