Oświadczenie złożone
przez senatora Adama Szejnfelda
w dniu 26 grudnia 2025 r.

Oświadczenie skierowane do prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska

Szanowny Panie Premierze!

Proces, w którym przedstawiciele władzy wszystkich szczebli, począwszy od lokalnego, a na rządowym skończywszy, przedstawiają obywatelom i omawiają z nimi swoje zamierzenia dotyczące legislacji, ustanowienia nowych obowiązków albo podjęcia określonych decyzji, np. inwestycyjnych, tylko z założenia jest prosty w realizacji. Tak naprawdę konsultacje społeczne są jednym z najtrudniejszych procesów, a być może stanowią też najsłabsze ogniwo systemu stanowienia prawa czy podejmowania decyzji.

Wydaje się, że wadą konsultacji, w Polsce stosowanych w ich tradycyjnej formie, jest komunikowanie się albo z bliżej nieokreśloną grupą osób o niesprecyzowanej reprezentatywności w odniesieniu do ogółu – co gorsza, osoby te często nie mają wystarczających kompetencji wynikających z wykształcenia, wiedzy i doświadczenia – albo jedynie z profesjonalnymi przedstawicielami zawodów czy środowisk, przy czym środowiska te, reprezentowane przez dobrze zarządzane organizacje, często nastawione są wyłącznie na obronę własnych interesów, a nie na wypracowanie obiektywnie słusznych rozwiązań. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z udziałem w konsultacjach ludzi niekiedy nawet społecznie zaangażowanych, ale prezentujących niewystarczający poziom kompetencji. W drugim przypadku mamy do czynienia z machiną na ogół doskonale zorganizowanych grup zainteresowania, które w zasadzie w większym stopniu reprezentują interes własnych członków czy sponsorów niż interes ogółu. Dobrym przykładem są organizacje ekologiczne czy związki zawodowe. Te ostanie nie reprezentują wszystkich obywateli – ba, trudno by nawet uznać, iż reprezentują wszystkich zatrudnionych pracowników – a zajmują stanowisko wobec władzy, reprezentując niejako wszystkich ludzi pracy.

Być może właśnie z powyższych względów najbardziej krytykowanym elementem demokracji w Polsce jest system dialogu społecznego. Problemem jest niedoskonałość prowadzonych konsultacji albo ich zupełny brak, jak to często bywało podczas minionych 2 kadencji rządów PiS.

Dzieje się tak, bowiem w Polsce w zasadzie nie ma jednej, centralnej ustawy regulującej dialog i konsultacje społeczne. Jest to regulowane przez różne akty prawne, w tym przez przepisy ustrojowe samorządu terytorialnego. Pewne ogólne zasady wynikają także z Konstytucji RP. Pod koniec 2024 r. wprowadzono nowe zasady konsultacji na poziomie krajowym. Zmiany w Regulaminie Sejmu zwiększają udział obywateli w procesie legislacyjnym, ale nie zmienia to faktu, iż nie ma tutaj jednolitego aktu systemowego. Co ważniejsze, nie ma także regulacji ani dobrych praktyk, jeśli chodzi o… deliberację.

Opisany przeze mnie wyżej, syntetycznie i w uproszczeniu, katalog partnerów społecznych, podobnie jak cały system konsultacji w Polsce, rodzi określone problemy. Jeden z nich związany jest z merytorycznym przygotowaniem oraz, co bardzo ważne, obiektywizmem uczestników konsultacji społecznych. Czym innym są bowiem konsultacje w sprawie wymiaru pracy nauczyciela w publicznej oświacie na bazie Karty Nauczyciela, a czym innym – ogólne analizy dotyczące problemów całego państwa i społeczeństwa, np. włączenia w przyszłości naszego kraju do strefy euro. Podobne różnice dotyczące skali i zakresu konsultowanych zmian widzimy na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego, choćby w przypadku konsultowania wzrostu cen wody i ścieków czy inwestycji w spalarnię śmieci.

Rozwiązaniem opisanego problemu nie zawsze jest klasyczne referendum lub, raczej niestosowane u nas, zasięganie opinii obywateli w bezpośrednim albo pośrednim sondażu. Dlaczego? Bo bardzo często obywatele niewiele wiedzą na dany temat, a jest to tym bardziej widoczne, im bardziej temat jest skomplikowany. W takich sprawach ludzie na ogół kierują się co najwyżej „wiedzą medialną", a najczęściej po prostu emocjami wywoływanymi przez zainteresowane grupy nacisku czy partie polityczne. W swoich rozstrzygnięciach podświadomie ulegają więc sugestiom polityków czy aktywistów, a nie racjonalnym przesłankom będącym efektem intelektualnego procesu analizowania, wnioskowania i podejmowania merytorycznych decyzji.

Tak więc w tradycyjnie pojętym systemie konsultacji bardzo często mamy do czynienia z charakterystycznym dla demokratycznych rządów większości zjawiskiem podejmowania decyzji nacechowanych politycznie, nawet w sprawach, które polityczne nie są. Chociaż w demokracji oprócz dialogu i konsultacji społecznych mamy także rozwiązania polegające na możliwości odwołania się do „decyzji ludu" poprzez głosowanie bezpośrednie, to jednak polityczna większość i tak ma szansę przeprowadzić swoje projekty, nie zważając na ich społeczną akceptowalność. To nie jest wada demokracji, ale jej cecha, którą

należy świadomie brać pod uwagę. Jest to szczególnie ważne w sytuacjach podejmowania rozstrzygnięć długofalowych. Stabilność rozwiązań powszechnie obowiązujących wymaga bowiem, by były one nie tylko akceptowane przez obywateli, ale i szanowane przez opozycję. Nie ma bowiem nic gorszego niż zmiany fundamentalnie ważnych, systemowych rozwiązań wynikające ze zmiany opcji rządzącej. By tak nie się działo, obywatele muszą mieć możliwość merytorycznej oceny danego rozstrzygnięcia. Jeżeli będzie ona pozbawiona emocji i politycznego zabarwienia, to rozstrzygnięcie może być szanowane i trwale przestrzegane.

Rozwiązaniem omawianego dylematu mogą być „dialog deliberatywny" jako narzędzie analizy problemów i „głosowanie deliberatywne" jako instrument rozstrzygania dylematów czy wręcz podejmowania decyzji. Deliberacja to bowiem proces dogłębnego, wnikliwego rozważania, analizowania różnych opcji, argumentów i perspektyw, często w celu podjęcia przemyślanej decyzji lub wypracowania wspólnego stanowiska, łączący w sobie elementy dyskusji, namysłu i refleksji. Kluczowa jest tutaj gotowość na zmianę własnego zdania pod wpływem lepszych racji. Przymiotnik „deliberatywny" wywodzi się od łacińskiego *deliberare*, czyli 'rozmyślać, rozważać, roztrząsać, debatować'. Ma on podkreślać chęć uwzględnienia nawet najbardziej odmiennego stanowiska pozostałych stron dyskusji.

Metody realizowania dialogu deliberatywnego są różne, ale ich cechą wspólną jest wyłanianie, np. losowo, próbki populacji jako docelowej grupy dialogu. By grupa ta była nie tylko reprezentatywna, ale i zdolna podejmować merytorycznie uzasadnione decyzje, zostaje ona poddana szkoleniu i konsultacjom eksperckim. Dopiero po zaopatrzeniu jej w niezbędną wiedzę przeprowadza się z nią konsultacje bądź zarządza podjęcie rozstrzygnięcia w głosowaniu. Przy zastosowaniu tej metody można mieć więc nadzieję, iż zasadniczy wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie będą miały wiedza i kompetencje merytoryczne, a nie tylko polityczne lub społeczne emocje.

Głównym założeniem tego rodzaju mechanizmu demokracji jest zapewnienie większego udziału świadomych obywateli w procesach decyzyjnych, w tym w procesie legislacyjnym. Dzięki organizacji zinstytucjonalizowanych debat, poprzedzonych procesem nieformalnego kształcenia wybranej próbki populacji biorącej udział w konsultacjach, kształtowane są obiektywne opinie. Badania pokazały, że ten model przeprowadzania debaty publicznej daje obywatelom większą szansę na świadome wyrobienie sobie zdania na temat dyskutowanych kwestii oraz uzasadnienie swoich poglądów. Władza z kolei dostaje pełniejszy obraz oczekiwań wyborców. Metoda ta, chyba najbardziej skuteczna, wprowadza do dialogu społecznego i konsultacji wiedzę oraz racjonalność, a więc wszystko to, co często nie występuje w konsultacjach nacechowanych różnicami politycznymi albo partykularnymi interesami stron.

Panie Premierze, dialog deliberatywny nie jest metodą łatwą ani tanią, może nie nadaje się też do wyłącznego stosowania, ale jeśli chcemy podnieść jakość debaty publicznej w Polsce oraz szacunek obywateli do polityków, to chyba warto podjąć wysiłek i spróbować włączyć tę metodę do systemu konsultacji społecznych. Chciałbym więc zapytać, czy Pan Premier i Rada Ministrów zamierzają wprowadzić deliberację do katalogu metod konsultacji społecznych.

Z wyrazami szacunku
Adam Szejnfeld
senator RP