

[ARTYKUŁ RECENZOWANY]

Obywatelska analiza prawa – doświadczenia dla systemu stanowienia prawa

Citizen evaluation of laws. Experiences for the law-making system

DOI

10.26368/17332265-54-2-2021-1

KRZYSZTOF IZDEBSKI

Obywatelskie Forum Legislacji
izdeba@gmail.com

GRZEGORZ WIADEREK

Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS
grzegorz.wiaderek@inpris.pl

WYDAWCY

Fundacja Akademia Organizacji Obywatelskich
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

SŁOWA KLUCZOWE

legislacja, ewaluacja
ex post, ocena skutków
regulacji, organizacje
pozarządowe

KEYWORDS

legislation, *ex-post*
evaluation, impact
assessment,
non-governmental
organizations

ABSTRAKT

W artykule omówiono doświadczenia i wyniki badań dwóch organizacji pozarządowych - Fundacji ePaństwo oraz Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS - które przeprowadziły ewaluację *ex post* dwóch aktów prawnych: Ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego i Ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wnioski z tych badań oraz testowania użytych narzędzi posłużyły do próby wypracowania narzędzi aktywnego i profesjonalnego uczestniczenia organizacji pozarządowych w procedurach stanowienia prawa. Celem obu ewaluacji było także zweryfikowanie, w jakim stopniu dane zawarte w ocenach skutków regulacji oraz uzasadnieniach aktów prawnych pozwalają na ocenę osiągnięcia celów i skuteczności obu ustaw. Badania wykazały dysfunkcjonalności obu ustaw, wskazano konkretne problemy wymagające reakcji legislacyjnej, organizacyjnej lub finansowanej. Potwierdziły one niską przydatność ocen skutków regulacji dla późniejszej ewaluacji *ex post* celowości i skuteczności badanych ustaw. Najważniejszym powodem tego stanu rzeczy jest jakość danych umieszczanych w ocenach skutków regulacji. Chętni do podobnych badań będą mogli wykorzystać wypracowaną metodologię i narzędzia ewaluacji prawa *ex post*.

ABSTRACT

This article discusses the experiences and outcomes of the *ex-post* evaluations of two legal acts, *i.e.* the Act on Reuse of Public Sector Information and the Act on Free Legal Assistance, Free Civic Counseling, and Legal Education, performed by two non-governmental organizations, Fundacja ePaństwo and the INPRIS Institute for Law and Society. The conclusions from these evaluations and the testing of the applied evaluation tools formed the basis for an attempt to develop tools for active and professional NGO participation in the law-making process. Both evaluations aimed to verify the extent to which the data presented in the relevant impact assessments and statements of reasons lend themselves to evaluating

whether the two above-mentioned pieces of legislation are fit for purpose and effective. The research has found both laws to be dysfunctional, and identified specific problems which require a legislative, organizational, or financial response. The usability of impact analyses for further *ex-post* evaluations of the fitness and effectiveness of the laws concerned was confirmed to be poor. The most important reason behind this situation is the quality of data provided in impact assessments. Those willing to do similar research will be able to use the methodology and tools developed for evaluating *ex post* laws.

Badania, których wyniki stanowią podstawę niniejszego opracowania, zrealizowano w pierwszej połowie 2019 roku. Rezultaty ewaluacji obu poddanych analizie ustaw i zastosowane narzędzia zaprezentowano w publikacji *Obywatelska Analiza Prawa - monitoring, narzędzia, model obywatelskiej oceny skutków regulacji* (Izdebski, Wiaderek [red.] 2019).

Celem artykułu jest ocena, czy metody i narzędzia zastosowane w ewaluacji *ex post* Ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego i Ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej można wykorzystać jako użyteczne i praktyczne sposoby oceny innych aktów prawnych i w konsekwencji czy mogą być pomocne organizacjom pozarządowym chcącym brać aktywny udział w ocenie stosowania prawa i procedurach stanowienia prawa, szczególnie w sytuacji widocznego kryzysu jakości procedur legislacyjnych i konsultacji publicznych.

Problemy z legislacją w Polsce

Kluczową przyczyną podjęcia badań była dysfunkcjonalność systemu stanowienia prawa w Polsce. Niską jakość procedur legislacyjnych i słabość udziału w nich organizacji pozarządowych potwierdzają wyniki badań. Zgodnie z badaniem Centrum Badań Opinii Społecznej z 2016 roku „Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces” na pytanie o to, czy Polacy - poza wyborami - powinni mieć wpływ na uchwalane prawo, respondenci w zdecydowanej większości (72 procent) odpowiedzieli twierdząco, a tylko 15 procent respondentów zadeklarowało, że zależy to od sytuacji („czasem tak, czasem nie”). Tylko 8 procent ankietowanych nie zgadzało się z tym stwierdzeniem („zdecydowanie nie” i „raczej nie”). Jednocześnie widać pogłębiający się problem braku wiary w sprawczość aktywizmu obywatelskiego - zgodnie z badaniami

Segmentacja młodych Polaków z uwagi na partycypację polityczną i obywatelską. Raport z badań, zrealizowanymi w 2020 roku przez Instytut Psychologii Polskiej Akademii Nauk, 36 procent Polaków w wieku od osiemnastu do dwudziestu pięciu lat wierzy, że w sferze polityki niewiele da się zmienić (Instytut Psychologii Polskiej Akademii Nauk 2020). Problem jest tym bardziej ważny, że - jak wskazuje analiza procesu legislacyjnego przeprowadzona w badaniu Polskiej Akademii Nauk - system polityczny w Polsce jest systemem operacyjnie zamkniętym. Nie przyjmuje informacji z otoczenia, jego wytwory powstają zatem w wyniku przetwarzania informacji pochodzących niemal wyłącznie z wewnętrznego obiegu komunikacyjnego (Dudzińska 2015). Praktyka ostatnich lat zdecydowanie pogłębiła problemy już wcześniej obserwowane. Bardzo wyraźnie widać to w monitoringu i analizach prowadzonych przez Obywatelskie Forum Legislacji działające przy Fundacji im. Stefana Batorego. Jako przykład można wskazać raport *Ustawa w 2 godziny i 20 minut* omawiający praktyki legislacyjne obecne w kadencji sejmu w latach 2015-2019. Okres pandemii szczególnie mocno wyjaskrawił najpoważniejsze dysfunkcje procesu stanowienia prawa, związane szczególnie z niską jakością legislacyjną przygotowywanych aktów prawnych, brakiem konsultacji publicznych, brakiem racjonalnych uzasadnień i danych będących podstawą wprowadzanych uregulowań (Gwizdak, Wiaderek 2021).

Obserwujemy niską aktywność rzeczniczą organizacji społecznych w Polsce w zakresie regulacji prawnych. Według kluczowych dostępnych w Polsce danych, pochodzących z ostatniego badania *Kondycja organizacji pozarządowych* Stowarzyszenia Klon/Jawor, 12 procent organizacji prowadziło rzecznictwo, działania lobbingsowe, wpływało na zmiany o charakterze systemowym, a 4,5 procent organizacji stwierdziło, że reprezentowało interesy organizacji pozarządowych, wpływało na zmiany systemowe w sferze działalności społecznej (Klon/Jawor 2018). W praktyce jednak niewiele organizacji bierze udział w konsultacjach publicznych, szczególnie dotyczących regulacji oddziałujących na cały trzeci sektor. Co prawda z roku na rok odsetek tych organizacji rośnie, to jednak wciąż jest niesatysfakcjonujący. Jednym z elementów każdego procesu legislacyjnego są konsultacje społeczne projektów aktów prawnych i udział organizacji społecznych w tych konsultacjach. W Polsce w konsultacjach społecznych biorą udział głównie duże, wyspecjalizowane organizacje z siedzibą w Warszawie. Ale i one mają często kłopot z dotarciem do informacji o projektach aktów prawnych czy sformułowaniem na piśmie swojej opinii o projekcie aktu prawnego, także z powodu braku odpowiednich zasobów kadrowych, umiejętności i niezbędnej wiedzy. Niestety, rzadko się zdarza, żeby w procesie legislacyjnym brały udział organizacje spoza Warszawy, mimo że mają wyrobione

poglądy na tematy będące przedmiotem zmian prawa oraz doświadczenie, które mogłoby być przydatne w naświetleniu praktycznych konsekwencji zmian prawa, cechuje je ponadto potencjał, aby brać udział w konsultacjach społecznych i zabrać głos. Badania i publikacje dotyczące procesu legislacyjnego i udziału w nim obywatele wskazują między innymi na niewystarczającą informację o projektach zmian i samym procesie legislacyjnym oraz trudności z dotarciem do tej informacji, co skutkuje niewielkim udziałem organizacji społecznych w procesie stanowienia prawa. Należy tu przywołać ustalenia monitoringu procesu legislacyjnego prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego, zawarte w raporcie *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw* (Kopińska, Makowski, Wagłowski, Wiszowaty 2014). Podobne ustalenia można znaleźć w poprzednich raportach Fundacji im. Stefana Batorego, na przykład w publikacji *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa” z 2008 roku* (Kopińska, Doering 2008). Ważne ustalenia dla wskazania problemów w procesie stanowienia prawa dla organizacji pozarządowych płyną z raportów przygotowanych przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”, realizowanego w 2015 roku, między innymi z raportu *Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych - szanse i bariery w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej* (Pracownia Badań i Innowacji „Stocznia”, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych 2015). W raporcie wskazano następujące bariery i ograniczenia organizacji w uczestnictwie w procedurach legislacyjnych i konsultacyjnych istotne w związku z ewaluacją prawa:

- Brak świadomości interesu i korzyści z udziału w procesach stanowienia prawa na etapie zarówno jego tworzenia, jak i oceny. Powodem może być niekiedy brak informacji i umiejętności odczytania wagi danego projektu aktu normatywnego.
- Ograniczona wiedza dotycząca udziału w pracach legislacyjnych. Jako kluczową barierę w aktywnym uczestnictwie w procedurach legislacyjnych organizacje wskazują brak odpowiednich zasobów i wiedzy eksperckiej, dotyczących między innymi analizy tekstu prawnego, przygotowania opinii prawnej, analizy oceny skutków regulacji.
- Niedocenywanie znaczenia konsultacji publicznych i udziału w nich organizacji pozarządowych przez część administracji publicznej.
- Brak odpowiedniego zasobu wiedzy i przygotowania do wystarczająco świadomego udziału w konsultowaniu zmian prawnych, wpływających na sposób ich funkcjonowania. Dotyczy to tak wiedzy o przebiegu postępowania legislacyjnego, jak i umiejętności analizy projektów aktów prawnych ze zrozumieniem skutków ich wdrożenia. Wiąże się to ponadto z brakiem

znajomości narzędzi analizy instytucjonalnej, w tym narzędzi ekonomicznych i socjologicznych.

- Problemem jest również umiejętność formułowania realistycznych postulatów czy propozycji zmian oraz ich odpowiedniego argumentowania, z powołaniem się na dowody z badań czy danych statycznych, raportów, odpowiednich analiz własnych zasobów wiedzy przydatnych przy dokonywaniu oceny jakości prawa.

Podsumowując tę część rozważań, trzeba wskazać, że na niewielki udział organizacji pozarządowych w ocenie funkcjonowania prawa oraz procedurach stanowienia prawa wpływają zarówno dysfunkcje polskiego systemu stanowienia prawa, ograniczające realne oddziaływanie obywateli na ocenę i stanowienie prawa oraz praktykowanie polityk publicznych opartych na dowodach, jak i braki w wiedzy i umiejętnościach organizacji pozarządowych w podejmowaniu aktywności w działaniach legislacyjnych. Opisywane w artykule ewaluacje ustaw i testowanie narzędzi badawczych są próbą wpłynięcia na poprawę tego stanu rzeczy.

Ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego

Ponieważ misją Fundacji ePaństwo jest zwiększenie dostępności danych publicznych, naturalnym wyborem regulacji, która miała stać się przedmiotem analizy, była Ustawa z dnia 25 lutego 2016 roku o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Celem ustawy, która wdrażała przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 roku w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, było właśnie ułatwienie dostępu do danych publicznych i wdrożenie regulacji, które miały zwiększać stopień wykorzystywania informacji przez sektor pozarządowy i gospodarczy. Tak również starano się to ująć w załączonej do projektu ustawy ocenie skutków regulacji.

Trzeba podkreślić, że podobne działania mogą okazać się zbyt trudne i nieefektywne dla organizacji, które nie specjalizują się w wysokim stopniu w tematyce uregulowanej projektem badanych przepisów. Fundacja ePaństwo brała aktywny udział w pracach nad regulacjami zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i podczas ich wdrażania do polskiego porządku prawnego już w 2011 roku. Fundacja jest ponadto podmiotem, który aktywnie korzysta z danych publicznych, tworzy narzędzia technologiczne, których działanie opiera się na ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, a także przygotowywała raporty i materiały szkoleniowe na temat otwierania danych publicznych w administracji publicznej. Doświadczenia te pozwoliły, mimo widocznych braków i mankamentów załączonej do projektu ustawy oceny skutków regulacji, na uchwycenie pełnego obrazu badanej materii legislacyjnej.

Fundacja, w toku przeprowadzania analizy skutków regulacji, skorzystała z powszechnie dostępnych narzędzi służących do zbierania danych z różnych źródeł. Przede wszystkim dokonano analiz ocen skutków regulacji oraz uzasadnień projektów, głównie pod kątem założonych przez projektodawców celów regulacji i ich wpływu na objęty przez nie obszar. Następnie opracowano i skierowano w trybie dostępu do informacji publicznej wnioski do ponad osiemdziesięciu instytucji, które są zobowiązane do udostępniania informacji sektora publicznego. Próba została dobrana w ten sposób, aby pozyskać informacje o praktyce stosowania przepisów od jednostek administracji centralnej, samorządowej oraz instytucji kultury. Przeprowadzono również trzydzieści wywiadów pogłębionych telefonicznych i osobistych z osobami korzystającymi z danych publicznych (zarówno z sektora pozarządowego, jak i z sektora biznesowego) oraz z przedstawicielami i przedstawicielkami instytucji udostępniających informację do ponownego wykorzystywania. Pozwoliło to z jednej strony na uchwycenie praktyki wykorzystywania danych publicznych, z drugiej zaś - na zebranie i analizę pomysłów na poprawę regulacji. Dokonano analizy danych dotyczących korzystania z zasobów zgromadzonych na portalu Dane.gov.pl oraz innych danych, które mogły pokazywać skalę osiągnięcia celów ustawy. Jednym z jej założeń był bowiem proaktywny dostęp do informacji za pośrednictwem systemów teleinformatycznych. Fundacja sprawdzała zainteresowanie udostępnionymi danymi oraz skalą ich pobierania przez podmioty spoza sektora administracji publicznej. Przeanalizowano również wybrane wyroki sądów administracyjnych dotyczących badanej ustawy (sześćdziesiąt sześć orzeczeń). Analiza orzecznictwa dostarczyła wiedzy o praktyce stosowania ustawy, szczególnie tam, gdzie pojawiają się wątpliwości natury prawnej lub występuje opór w stosowaniu określonych przepisów przez instytucje publiczne.

Kluczowym wnioskiem z przeprowadzonej przez Fundację ewaluacji jest to, że dopiero użycie wielu technik badawczych oraz sięgnięcie do różnicowanych źródeł pozwoliło na dokonanie oceny skuteczności regulacji i skali osiągnięcia celów ustawowych. Same bowiem dane zawarte w ocenie skutków regulacji załączonej do projektu ustawy były zdecydowanie zbyt skromne i mało konkretne, aby wyłącznie na ich podstawie dokonać wiarygodnej oceny, czy regulacja przysłużyła się osiągnięciu założonych celów. Najwięcej danych pozwalających na ocenę skuteczności ustawy udało się uzyskać na podstawie wywiadów i analizy orzecznictwa. Zespół badający stosowanie ustawy ustalił, że co do zasady ustawa przyczyniła się do zmiany na lepsze praktyki udostępniania danych publicznych w urzędach, jednak zbyt mała precyzja w definiowaniu pojęć zawartych w ustawie stanowi przeszkodę w jej skutecznym i jednolitym stosowaniu, zwłaszcza jeśli chodzi o pojęcie

„informacja sektora publicznego” Z pozyskanych danych statystycznych wynikała rosnąca skala udostępniania informacji publicznych, co sprzyja wzrostowi konkurencyjności rynku informacji sektora publicznego. Sprzyjało temu wdrażanie przez rząd programu otwierania danych.

Warto dodać, że zwłaszcza w wypadku przepisów, które dotyczą kwestii związanych z nowymi technologiami, należy mieć świadomość, że powodzenie w ich realizacji zależy od wielu czynników pozaregulacyjnych - między innymi kompetencji cyfrowych, rozwoju infrastruktury czy przestrzeni na innowacje (Kowalczyk 2017). Dlatego planowanie ewaluacji podobnych regulacji powinno uwzględniać także te elementy.

Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej

Drugie z omawianych badań dotyczyło Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2016 roku (w powiatach uruchomiono 1524 punkty nieodpłatnej pomocy prawnej). Mimo że projektodawcy korzystali z wyników badań dotyczących dostępu do pomocy prawnej i nawet odwoływali się do nich w ocenie skutków regulacji, to ustawa jednak nie uwzględniała wskazań co do właściwego kształtu organizacyjnego systemu nieodpłatnych porad prawnych. Szybko ujawniły się problemy z systemem poradnictwa, wskazujące na jego słabą efektywność. Kluczowymi problemami były skomplikowane i liczne warunki dostępu obywateli do poradnictwa (częściowo poprawiono to w ramach nowelizacji tej ustawy, która weszła w życie 1 stycznia 2019 roku - poszerzono dostęp do poradnictwa) oraz brak dopasowania systemu poradnictwa do potrzeb społecznych (taka teza pojawiała się także w wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, zawartych w informacji *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej* - <https://www.nik.gov.pl>).

Celem ewaluacji ustawy było zatem znalezienie odpowiedzi na pytanie o przyczyny niedoskonałego funkcjonowania ustawy oraz potwierdzenie tezy o niedopasowaniu systemu do popytu na usługi. Tak zakreślone zadania ewaluacji wymagały zastosowania kilku różnych metod i technik badawczych. W ramach metod ilościowych zastosowano: badanie źródeł zastanych, obejmujące stworzenie obszernej bazy danych dającej obraz systemu poradnictwa w liczbach oraz badanie sondażowe w formie tak zwanego omnibusa - przez zlecenie zadania określonej próbie respondentów pewnej liczby pytań, bez konieczności zamawiania całego badania na wyłączność (obniżenie kosztów badania i dotarcie również do osób, które nie korzystają z systemu poradnictwa). Ostatecznie zadano pięć pytań mających wskazać, w jaki sposób obywatele rozwiązują swoje problemy

prawne: gdzie się zgłaszają, komu ufają. W ramach metod jakościowych Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS zastosował trzydzieści wywiadów pogłębionych z uczestnikami systemu poradnictwa (prawnicy, organizacje pozarządowe, samorządy) oraz obserwację uczestniczącą dotyczącą praktycznych aspektów funkcjonowania punktów porad (pięćdziesiąt obserwacji).

Wyniki badań pozwoliły Instytutowi Prawa i Społeczeństwa INPRIS odpowiedzieć na główne pytanie ewaluacji. Problemem była i pozostaje niewielka liczba beneficjentów systemu poradnictwa. Ewaluacja potwierdziła, że świadomość dostępności systemu poradnictwa wśród jego najważniejszych użytkowników jest szczególnie niska (osoby starsze, gorzej wykształcone, z mniejszych miejscowości). Badanie pozwoliło również stwierdzić, że jednym z powodów małej liczby beneficjentów jest sposób organizacji systemu, dotyczący zarówno sposobu funkcjonowania punktów porad (na przykład lokalizacja, godziny pracy, rotacja pracowników, czas oczekiwania), jak i systemu dyżurów osób udzielających porad niezależnie od skali zainteresowania i realnych potrzeb. Wynika to z błędów popełnionych już na początku projektowania systemu poradnictwa. Nie istnieje ponadto wiarygodny i stały system oceny efektywności systemu poradnictwa. Zdaniem badaczy, może to wskazywać na istotny ukryty popyt na nieodpłatną pomoc, który obecnie nie jest zaspokajany. W związku z tym ciekawych wyników dostarczyły badania kwestionariuszowe 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, aktywni zawodowo i o dochodach, które nie należą do najniższych. Problemem okazała się także kwestia braku zaufania beneficjentów i potencjalnych beneficjentów do jakości usług w ramach nieodpłatnego poradnictwa. Wskazuje to na potrzebę poważnych działań organizacyjnych i upowszechniających porady, tak by wzbudzić zaufanie do systemu i nakłonić tych najbardziej potrzebujących do skorzystania z porad.

Podsumowując wyniki ewaluacji z punktu widzenia uwarunkowań polskiego systemu stanowienia prawa, w pierwszej kolejności trzeba wskazać, że potwierdziła się niska przydatność ocen skutków regulacji załączonych do projektów ustaw w późniejszej ewaluacji *ex post* celowości i skuteczności badanych ustaw. Jak wskazały opisane ewaluacje, najważniejszym powodem tego stanu rzeczy jest jakość danych umieszczanych w ocenach skutków regulacji. Zawarte w nich informacje były wyrywkowe, niepełne, ogólnie sformułowane lub wadliwie interpretowane. Skutkowało to błędami legislacyjnymi i systemowymi, co wykazały oba omówione badania. Z tego

powodu ograniczoną wartość ma prowadzenie ewaluacji *ex post* ustaw na podstawie formularza rządowego opartego na podobnej konstrukcji jak formularz oceny skutków regulacji *ex ante*. Oba formularze powinny zawierać bezwzględny wymóg wprowadzenia do ocen skutków regulacji *ex ante* twardych wskaźników ewaluacyjnych wraz z podaniem źródeł oceny wskaźnika. Zbyt często autorzy ocen skutków regulacji posługują się ogólnymi i niemierzalnymi pojęciami, jak „zwiększenie innowacyjności” czy „pozytywny wpływ na [...]”, co uniemożliwia w konsekwencji dokonanie solidnej oceny *ex post*. Procedura oceny skutków regulacji dotyczy tylko projektów rządowych, dlatego podobne wymogi powinny być wprowadzone dla projektów ustaw zgłaszanych przez inne podmioty mające prawo inicjatywy ustawodawczej, szczególnie dla projektów poselskich, które stały się swoistą plagą polskiego systemu legislacyjnego.

Trzeba także wskazać, że obie ewaluacje przyniosły bardzo wartościowe wyniki. Wykazały dysfunkcjonalności obu badanych ustaw, wskazały konkretne problemy wymagające reakcji legislacyjnej, organizacyjnej lub finansowej. Przy czym trzeba zauważyć, że w poszczególnych wypadkach zastosowano inne podejście, inne metody analizy, badano różne hipotezy. Zdecydowanie zatem warto prowadzić takie badania. Analiza metodologii i narzędzi zastosowanych przez obie organizacje wskazuje jednak na to, że są to działania kosztowne, wymagające wiedzy eksperckiej i odpowiedniego zaplecza. Racjonalnym działaniem zatem ze strony władz publicznych byłoby zdecydowane zwiększenie możliwości finansowania takich analiz i ewaluacji, które obecnie należą do rzadkości. Z pewnością poprawiłoby to jakość polityk publicznych i stanowionego prawa.

Każda instytucja lub organizacja, która będzie planowała ewaluację efektów funkcjonowania dowolnego aktu prawnego, będzie mogła wykorzystać metodologię wypracowaną na potrzeby zaprezentowanych tu badań. Obie organizacje zamieściły pełne treści narzędzi zastosowanych w ewaluacji ustaw w publikacji podsumowującej (Izdebski, Wiaderek [red.] 2019). Opisały również, jaką wiedzę można było z nich pozyskać i jakie są możliwe ograniczenia. Trzeba jednak wskazać, że skuteczne zastosowanie tych narzędzi i ewaluacji aktów prawnych jest możliwe wtedy, gdy prowadzą ją organizacje, które zajmują się daną tematyką, mają w tym obszarze status ekspercki oraz odpowiednie zasoby kadrowe i organizacyjne. Wówczas są w stanie dotrzeć do kluczowych problemów, prawidłowo postawić hipotezy, przeprowadzić wiarygodne badania i analizy. Między innymi z tego powodu tylko w ograniczonym zakresie udało się w ramach działań obu organizacji sformułować spójne i użyteczne dla każdej organizacji pozarządowej narzędzie obywatelskiej oceny skutków regulacji. Po pierwsze, bazowało ono na niedoskonałych - jak wskazano wcześniej - formularzach rządowych oceny

skutków regulacji *ex ante* i *ex post*, po drugie, niezależnie od narzędzia i formularza jego skuteczne zastosowanie wymaga aktualnych i wiarygodnych danych, dostępu do statystyk, badań i analiz. Z tym wciąż jest w polskich warunkach problem. Dlatego trzeba docenić narzędzie ułatwiające zdobywanie i agregację danych – Bank Danych Lokalnych (bankdanych.io).

Patrząc na wyniki badań obu ustaw i wagę stwierdzonych problemów, warto postulować stworzenie mechanizmu zbierania opinii od organizacji pozarządowych i obywateli na tematy, co do których mają być wprowadzone lub nowelizowane przepisy, tak by od początku procesu legislacyjnego rząd lub inne podmioty z inicjatywą legislacyjną dysponowali wiedzą o realnych danych, największych wyzwaniach w danym obszarze i możliwych na nie odpowiedziach oraz funkcjonowaniu „prawa w działaniu”. Z pewnością przydatne tu mogą być nowoczesne narzędzia technologiczne, w tym korzystające z zalet sztucznej inteligencji (Araszkiewicz 2020).

Warto również zarekomendować powrót do obowiązku opracowywania założeń projektów ustaw i przeprowadzanie szerokich konsultacji publicznych ich treści. Rząd w 2016 roku zrezygnował z takiego obowiązku i obecnie właściwie nie przygotowuje się założeń ustaw. A to tam właśnie powinny być zawarte wszelkie dane, wskazane rozwiązania alternatywne, analizy kosztów i korzyści. Dzięki temu zwiększy się możliwość oddziaływania organizacji pozarządowych na określone przez rząd cele regulacji, umożliwi się ponadto kumulację wiedzy eksperckiej na jak najwcześniejszym etapie. Za wzór może służyć na przykład proces opracowywania przez Komisję Europejską regulacji dotyczących sztucznej inteligencji, zapoczątkowany przygotowaniem i konsultacjami założeń (*WHITE PAPER*).

BIBLIOGRAFIA

- Araszkiewicz, Michał (2020). *Sztuczna inteligencja w tworzeniu prawa i wymiarze sprawiedliwości - możliwości, bariery, potrzeby*. Warszawa: Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS.
- CBOS (2016). *Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces*. Warszawa: Centrum Badań Opinii Społecznej.
- Dudzińska, Agnieszka (2015). *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kopińska, Grażyna, Doering, Marzanna (2008). *Przejrzystość procesu stanowienia prawa, Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gwizdak, Jarosław, Wiaderek, Grzegorz (2021). *Tarcze antykryzysowe - dokończenie budowy państwa PiS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a wymiar sprawiedliwości i prawa obywatelskie*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Instytut Psychologii Polskiej Akademii Nauk (2020). *Segmentacja młodych Polaków z uwagi na partycypację polityczną i obywatelską. Raport z badań*. Warszawa: Instytut Psychologii Polskiej Akademii Nauk.
- Izdebski, Krzysztof, Wiaderek, Grzegorz (red.), Burdziej, Stanisław, Macyszyn, Daniel, Wysocki, Sławomir (2019). *Obywatelska Analiza Prawa - monitoring, narzędzia, model*

- obywatelskiej oceny skutków regulacji*. Warszawa: Fundacja ePaństwo, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor (2018). *Kondycja organizacji pozarządowych*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Kopińska, Grażyna, Makowski, Grzegorz, Wąglowski Piotr, Wiszowaty, Marcin (2014). *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Kowalczyk, Lucjan (2017). Cyfryzacja w procesie postępu cywilizacyjnego i jej współczesna rola w innowacyjności. *Prace Naukowe WSZiP*, 43(4).
- Obywatelskie Forum Legislacji (2019). *Ustawa w 2 godziny i 20 minut*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Pracownia Badań i Innowacji „Stocznia”, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (2015). *Konsultacje z zasadami. Raport z nadań*. Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji „Stocznia”, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

- Ustawa z dnia 25 lutego 2016 roku o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2016 r. poz. 352, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1255, z późn. zm.).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Informacji pokontrolna. Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16874,vp,19432.pdf> [dostęp: 18 lipca 2021 roku].
- WHITE PAPER On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf [dostęp: 18 lipca 2021 roku].

Niniejszy tekst jest dostępny na licencji Creative Commons - Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowa. Pełna treść licencji jest dostępna na stronie internetowej: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.pl>