

*Paweł Śwital*

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego, Radom  
p.swital@uthrad.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7404-5143>

## Koncepcja prostego języka w procesach partycypacji społecznej

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.012>

### 1. Wprowadzenie

Angażowanie obywateli w procesy podejmowania decyzji nie jest koncepcją nową. Jak zauważał Jerzy Reguński: „bez zaangażowania obywateli w sprawy publiczne samorządność nie istnieje”<sup>1</sup>. Od dłuższego czasu obserwowane jest wzmacnianie udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji oraz kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>2</sup>. Instytucje partycypacji społecznej, takie jak m.in. budżet obywatelski, inicjatywa uchwałodawcza, młodzieżowe rady gminy, gminne rady seniorów, obligatoryjnie przewidziane są w ramach ustaw samorządowych<sup>3</sup>. Jest to związane z ideą społeczeństwa obywatelskiego, jak również chęcią

---

<sup>1</sup> J. Reguński, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 5–6.

<sup>2</sup> Takim działaniem było m.in. wdrożenie przepisów ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130 ze zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.;

angażowania mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w procesy decyzyjne – zarówno mające charakter obligatoryjny, jak i fakultatywny. W ramach partycypacji społecznej niezbędne jest dołożenie wszelkich starań, aby objąć nimi możliwie szerokie grono interesariuszy, w tym osoby o szczególnych potrzebach.

Jedną z takich metod zachęcania i angażowania obywateli w proces podejmowania decyzji jest koncepcja prostego języka (*plain language*)<sup>4</sup>. Zakłada ona posługiwanie się językiem niespecjalistycznym ułatwiającym zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich. Koncepcję można także sprowadzić do metody redagowania dokumentów w sposób prosty do odczytania, przyciągający wzrok, a jednocześnie wzmagający zainteresowanie czytelnika oraz umożliwiające ich zrozumienie już po pierwszym zapoznaniu się z treścią tekstu<sup>5</sup>. Wprowadzenie standardów języka „plain” procentuje w krótkim czasie w odbiorze treści komunikatu oraz jego zrozumienia. W dniu 19 lipca 2019 r. do polskiego porządku prawnego weszła nowa, przełomowa ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>6</sup>. Zgodnie z zawartą w niej definicją legalną osoba ze szczególnymi potrzebami to osoba, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przewyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osoba-

---

ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.

<sup>4</sup> Koncepcja *plain language* została zapoczątkowana za czasu rządów Billa Clintona. Na straży przestrzegania reguł prostego języka angielskiego stał utworzony w połowie lat 90. komitet Plain Language Action Network (PLAN), mający na celu poprawienie współpracy między agencjami w zakresie respektowania standardów języka w komunikacji rządowej. Komitet w latach późniejszych zmienił nazwę na Plain Action and Information Network (w skrócie PLAIN), ale wciąż zrzeszał pracowników federalnych dbających o ład językowy. Zob. K. Barczuk-Grędzzińska, *Czytelność ogólnych warunków ubezpieczenia – teoria i zastosowanie w praktyce ubezpieczeniowej*, Wrocław 2018, s. 15.

<sup>5</sup> *What is plain language?*, <https://www.plainlanguage.gov/about/definitions/> (dostęp: 20.01.2023 r.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 2240.

mi. Upraszczenie terminologii ma także służyć zachęceniu osób ze szczególnymi potrzebami do włączenia się do działań na rzecz wspólnoty samorządowej.

## 2. Wokół pojęć partycypacji społecznej, dialogu i konsultacji społecznych

Partycypacja społeczna stanowi współcześnie obiekt badań naukowców zajmujących się problematyką społeczeństwa obywatelskiego<sup>7</sup>. Problematyka udziału społeczeństwa w zarządzaniu wspólnotą lokalną to przejaw zasady jawności w wykonywaniu władzy publicznej w państwie demokratycznym<sup>8</sup>. Należy przyjąć za Rafałem Surą, że partycypacja (uczestniczenie, branie w czymś udziału) jest pojęciem, które z uwagi na swoje nieodłączne powiązania z pojęciami demokratycznego państwa prawnego, dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego weszło w obręb pojęć współczesnej nauki prawa administracyjnego i nauki administracji<sup>9</sup>. Irena Lipowicz podkreśla, że partycypacja oznacza udział w procesach decyzyjnych w administracji potencjalnych adresatów jej działań. Wskazuje także, że wśród przyczyn „społecznych” partycypacji należy wymienić dążenie organizacji i grup społecznych oraz obywateli do partycypacji w jak najwcześniejszej fazie procesów decyzyjnych<sup>10</sup>. Dariusz Ryszard Kijowski zauważa natomiast, że celem partycypacji obywatelskiej jest stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, a także uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy

---

<sup>7</sup> M. Radziszewski, *Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2, s. 122.

<sup>8</sup> M. Augustyniak, *Uczestnik partycypacji społecznej w gminie – bilans zysków i strat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7–8, s. 140.

<sup>9</sup> R. Sura, *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-aksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, Lex.

<sup>10</sup> I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 122.

publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań<sup>11</sup>.

Tak definiowana partycypacja społeczna musi się opierać na właściwym dialogu społecznym, który jest definiowany m.in. jako wszelkie formy negocjacji, konsultacji oraz zwykłej wymiany informacji. Bywa on także rozumiany jako mniej lub bardziej zinstytucjonalizowany sposób komunikowania się między władzą państwową a różnymi podmiotami społecznymi, reprezentującymi interesy znaczących odłamów społeczeństwa, których zasadniczą funkcją jest wzajemne przekazywanie opinii oraz ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania jakiegoś rodzaju polityki publicznej<sup>12</sup>. Aby mówić jednak o skutecznym dialogu, musi się on opierać na jasno określonych zasadach komunikacji społecznej w sferze publicznej. Jest to obszar debaty publicznej między obywatelem a władzą, ale także obszar, w którym formuje się opinia publiczna<sup>13</sup>. Jak zauważa Weronika Świerczyńska-Głównia, skuteczność komunikowania się administracji samorządowej z szeroko pojętym otoczeniem społecznym jest jednak uzależniona od wielu czynników, zarówno o charakterze zewnętrznym, występujących w otoczeniu jednostki samorządowej, jak i czynników mających swoje źródło w samej instytucji<sup>14</sup>. Wśród barier w komunikacji można wyróżnić niski poziom świadomości prawnej, brak chęci angażowania się w sprawy publiczne, brak zaufania do organów władzy publicznej oraz niski poziom zrozumienia i skutecznej komunikacji społecznej. Przyczynia się to do niskiej aktywności lokalnej obywateli we wspólnym decydowaniu.

Kwestią o podstawowym znaczeniu dla efektywnego komunikowania się jednostek administracji samorządowej (zwłaszcza

---

<sup>11</sup> D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

<sup>12</sup> S.L. Stadniczeńko, *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 321.

<sup>13</sup> K. Serafin, *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 141, s. 137.

<sup>14</sup> W. Świerczyńska-Głównia, *Komunikacja administracji samorządowej z otoczeniem w świetle mediatyzacji*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2014, t. 57, nr 2, s. 310.

w wymiarze zewnętrznym) jest prawidłowa identyfikacja problemów i potrzeb społecznych<sup>15</sup>. Taką funkcję pełnią konsultacje społeczne, które stanowią formę komunikacji społecznej, a zatem procesu wytwarzania, przekształcania oraz przekazywania informacji między obywatelami, grupami, organizacjami i innymi podmiotami<sup>16</sup>. Poznanie potrzeb jest możliwe dzięki zastosowaniu odpowiednich mechanizmów konsultacji społecznych. Jak zauważa Roman Marchaj, konsultacje umożliwiają prowadzenie stałego dialogu między społeczeństwem a organami władzy publicznej<sup>17</sup>. Należy także podzielić pogląd Anny Gross, która stwierdza, że „instytucja konsultacji społecznych jest istotnym krokiem w dążeniu do osiągnięcia równorzędności pomiędzy władzą a obywatelem. Poprzez zbliżanie administrujących i administrowanych konsultacje społeczne dają możliwość wprowadzenia zmian dotyczących sposobu prowadzenia działań administracji publicznej”<sup>18</sup>. Wyznacznikiem sprawnych konsultacji jest umiejętność stosowania sprawnej komunikacji opartej na posługiwaniu się językiem zrozumiałym dla obywateli. Język ten odgrywa ważną rolę w zakresie przygotowania konsultacji społecznych, materiałów informacyjnych, plakatów oraz prowadzenia konsultacji społecznych w sposób zrozumiały dla przeciętnego obywatela. Język ten jest ważny również z punktu widzenia dostępu do informacji publicznej. Powinna być ona dostępna dla obywateli, a więc zrozumiała i pozbawiona trudnych specjalistycznych zwrotów. Gwarancją włączania się obywateli w procesy decyzyjne jest przede wszystkim używanie prostego języka.

---

<sup>15</sup> J. Hausner (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999, s. 34.

<sup>16</sup> W. Durka, *Pojęcie konsultacji społecznych*, w: *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, red. Z. Zychowicz, Szczecin 2011, s. 8.

<sup>17</sup> R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 17.

<sup>18</sup> A. Gross, *Rola konsultacji społecznych przy dokonywaniu zmian terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, Lex.

### 3. Język urzędowy

Jak zauważa Ewa Pierzchała, obowiązujący stan prawny łączy pojęcia języka państwowego i języka urzędowania w jeden i określiła go wspólną nazwą „język urzędowy”<sup>19</sup>. Język ten kojarzony jest najczęściej ze zwrotami trudnymi, zawiłymi oraz niezrozumiałymi dla przeciętnego odbiorcy. Piotr Ruczkowski wskazuje, że pojęcie to jest obecne w tekstach aktów normatywnych, a co za tym idzie – jest pojęciem języka prawnego. Język urzędowy to język, któremu przyznano szczególny status prawny na terenie danego państwa lub regionu<sup>20</sup>. Jak słusznie podkreśla Andrzej Malinowski: „język prawny obejmuje dwa języki: język przepisów prawnych i język norm prawnych”<sup>21</sup>. Agnieszka Choduń przyjmuje natomiast, że „język tekstów aktów prawnych nie jest językiem potocznym nie tylko dlatego, że nie jest to język, którym się mówi na co dzień, ale także dlatego, że nie występują w jego zasobie słownym jednostki leksykalne, które określane są w słowniku języka polskiego jako potoczne (swoiste dla potocznej odmiany leksykalnej)”<sup>22</sup>. Został on zdefiniowany przez ustawodawcę w art. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>23</sup>. Zgodnie z postanowieniami ustawy język polski jest językiem urzędowym: konstytucyjnych organów państwa, organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne. Językiem polskim posługują się także terenowe organy administracji publicznej, instytucje powołane do realizacji określonych zadań publicznych. Jest

---

<sup>19</sup> E. Pierzchała, *Język urzędowy a język prawny w nauce prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 568.

<sup>20</sup> P. Ruczkowski, *Język jako bariera w komunikacji administracji publicznej z obywatelami*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*”, Sectio G, 2022, nr 69, 1, s. 127.

<sup>21</sup> A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 19.

<sup>22</sup> A. Choduń, *Słownictwo tekstów ustaw prawnych w zasobie leksykalnym współczesnej polszczyzny*, Warszawa 2007, s. 162.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 672.

to także język instytucji oraz urzędów podległych organom, które zostały powołane w celu realizacji zadań tych organów. Do posługiwania się językiem polskim zobowiązane są również organy organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i innych podmiotów, które wykonują zadania publiczne.

Piotr Ruczkowski wskazuje także, że język „stanowi istotną barierę w prawidłowej komunikacji administracji publicznej z obywatelami; może być źródłem nieporozumień, może podważać zaufanie do państwa i prawa, naruszać poczucie bezpieczeństwa prawnego jednostki, wreszcie może stanowić przeszkodę w realizacji zasad rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych”<sup>24</sup>. Dlatego też podejmowane są działania administracji mające na celu dostosowanie języka urzędowego (specjalistycznego) w zakresie prowadzonej partycypacji z obywatelami do potrzeb przeciętnego odbiorcy. Działanie to znajduje odzwierciedlenie w zakresie stosowania prostego języka w administracji.

Rozważając stosowanie zasad prostego języka, warto także odnieść się do jej zastosowania w zakresie języka regionalnego lub języka mniejszości narodowych. Zgodnie z art. 9 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym<sup>25</sup> przed organami gminy, obok języka urzędowego, może być używany, jako język pomocniczy, język mniejszości. Osoby należące do mniejszości mają prawo do: zwracania się do organów gminy w języku pomocniczym w formie pisemnej lub ustnej, a także uzyskiwania, na wyraźny wniosek, odpowiedzi również w języku pomocniczym w formie pisemnej lub ustnej. Zastosowanie języka regionalnego oraz języka mniejszości narodowej może się przyczynić do lepszego zrozumienia formułowanych przez administrację komunikatów. Na obszarach, na których społeczność posługuje się językiem regionalnym, należy dopuścić możliwość zastosowania go w konsultacjach społecznych. Jest to zgodne z założeniami ustawy i przyczyni się do zrozumienia konsultowanych projektów. Wymogiem party-

---

<sup>24</sup> P. Ruczkowski, op.cit., s. 137.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 823 ze zm.

cypacji jest znalezienie najlepszej metody pozyskiwania informacji, jak i dostosowanie języka do grupy odbiorców.

#### 4. Stosowanie języka niespecjalistycznego – prostego języka

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na definicję języka. Definicję tę możemy znaleźć m.in. w *Słowniku terminologii językoznawczej*. Zbigniew Gołąb, Adam Heinz i Krzysztof Polański przez pojęcie języka rozumieją „zespół społecznie wytworzonych i obowiązujących znaków dźwiękowych (względnie wtórnie pisanych) oraz reguł określających ich użycie, a funkcjonujących jako narzędzie komunikacji społecznej (porozumiewania się). Jest to więc pewien system norm będący tworem abstrakcyjnym i społecznym [...]. Podstawową funkcją języka jest przedstawianie, czyli zastępowanie, za pomocą umownych znaków zjawisk świata obiektywnego”<sup>26</sup>. Z definicji możemy wywnioskować, że język służy do komunikowania się. Jest to również jedna z głównych funkcji partycypacji społecznej, która przez takie formy jak m.in. debaty, sesje deliberatywne, debaty eksperckie ma służyć porozumiewaniu się i przedstawianiu założeń do planowanych przedsięwzięć. Ustawodawca wskazuje, że wymaga to posługiwania się językiem niespecjalistycznym. Czym jest zatem język niespecjalistyczny?

Warto odpowiedzieć na zadane pytanie i zdefiniować koncepcję prostego języka. Jak zostało to już wspomniane we wstępie, koncepcja ta zakłada upraszczanie komunikacji w sferze publicznej przez dostosowywanie funkcjonujących w niej tekstów (zwłaszcza pisanych) do możliwości percepcyjnych „przeciętnego odbiorcy”<sup>27</sup>. Praca nad tekstem w standardzie prostego języka dotyczy zmiany kompozycji (struktura, składnia, relacje nadawczo-odbiorcze,

---

<sup>26</sup> Z. Gołąb, A. Heinz, K. Polański, *Słownik terminologii językoznawczej*, Warszawa 1970, s. 271–272.

<sup>27</sup> A. Burzyńska-Kamieniecka, *Wykorzystanie koncepcji plain language w upraszczaniu tekstów do testowania znajomości języka polskiego jako obcego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Kształcenie Polonistyczne Cudzoziemców” 2020, nr 27 s. 527–528.

odpowiednie nawigowanie odbiorcy tekstu), a nie zmiany jego merytorycznej treści<sup>28</sup>. W doktrynie podkreśla się doniosłość postulatów zrozumiałości, jasności i powszechnego rozumienia prawa, ponieważ prowadzą one do sytuacji, w których „umożliwia się obywatelom realne korzystanie ze swoich praw i podporządkowanie się obowiązkom”<sup>29</sup>. Zwolennicy koncepcji prostego języka wychodzą z założenia, że informacje publiczne nie docierają do większej części społeczeństwa, ponieważ są przekazywane językiem wykluczającym, językiem nielicznych i dobrze wykształconych elit – zbyt trudnym, by przeciętny człowiek mógł go zrozumieć<sup>30</sup>.

W Polsce ruch ten jest obecny od 2010 r. Pierwsze działania zostały podjęte przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które wspólnie z Pracownią Prostej Polszczyzny Uniwersytetu Wrocławskiego przygotowało reformę języka urzędowego w swoich strukturach i wydało pierwszy poradnik dla urzędników pt. *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*<sup>31</sup>. W poradniku autorzy wykazali, że na zrozumiałość przekazu mają wpływ cztery czynniki: czytelność tekstu, empatia komunikacyjna nadawcy, spójność jego językowych wyborów, poprawność językowa<sup>32</sup>. Założeniem było także wypracowanie kompetencji pisania w sposób zrozumiały, czemu miały służyć m.in.: umiejętność konstruowania dowolnego tekstu według kilku prostych zasad dobrego stylu, wiedza na temat możliwości komunikacyjnych typowego (w sensie statystycznym) Polaka, umiejętność przyjmowania w tekście jego perspektywy, umiejętność unikania rozwiązań, które utrudnią zrozumienie tekstu, i stosowania środków, które ten proces wspierają<sup>33</sup>. Częstą praktyką jest wykorzystywanie określonych szablonów czy też

---

<sup>28</sup> J. Skwarek, *Prosty język prawny a podstawowe koncepcje filozofii prawa*, „Oblicza Komunikacji” 2019, nr 11, s. 39.

<sup>29</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 51–52.

<sup>30</sup> T. Piekot, M. Maziarz, *Styl „plain language” i przystępność języka publicznego jako nowy kierunek w polskiej polityce językowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, t. 24, nr 3588, s. 309.

<sup>31</sup> J. Miodek, M. Maziarz, T. Piekot, M. Poprawa, G. Zarzeczny, *Jak pisać o funduszach europejskich?*, Warszawa 2010.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 11.

wzorów, a także posługiwanie się językiem specjalistycznym. Niejednolite jest również stosowanie definicji, co utrudnia zrozumienie pojęć.

Następnie została zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Szefa Służby Cywilnej, Wojewodę Mazowieckiego, Radę Języka Polskiego i Narodowe Centrum Kultury kampania społeczna „Język urzędowy przyjazny obywatelom”<sup>34</sup>. Celem inicjatywy było: zwiększenie świadomości językowej użytkowników polszczyzny urzędowej, a także komunikatywności języka w pismach i wypowiedziach o charakterze oficjalnym, tworzenie standardów poprawnej polszczyzny w języku urzędowym, doskonalenie kompetencji językowych urzędników i ich odpowiedzialności za skuteczną komunikację oraz zainicjowanie publicznej dyskusji nad stanem współczesnej polszczyzny oficjalnej, a także stworzenie ruchu społecznego na rzecz podnoszenia poziomu kultury języka urzędowego<sup>35</sup>.

W czerwcu 2017 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji rozpoczęło prace nad dokumentem zatytułowanym „Siedem zasad konsultacji”. Celem kluczowym dokumentu było wypracowanie rekomendacji dla prowadzenia konsultacji społecznych. W ramach zasady powszechności wskazano, że przedmiot konsultacji powinien być przedstawiony w sposób zrozumiały nie tylko dla ekspertów, ale także dla zainteresowanych nim obywateli<sup>36</sup>. W ten sposób odwołano się do stosowania zasady prostego języka w ramach konsultacji społecznych.

Kolejnym przełomowym działaniem było przyjęcie *Deklaracji prostego języka*<sup>37</sup>. Została ona podpisana 3 października 2018 r. przez przedstawicieli ministerstw i innych instytucji ważnych dla prostego języka<sup>38</sup>. Podpisując deklarację, zobowiązali się oni do:

---

<sup>34</sup> O kampanii, zob. <http://www.jezykurzedowy.pl/pl/> (dostęp: 29.12.2022 r.).

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> *Jak prowadzimy konsultacje?*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/jak-prowadzimy-konsultacje> (dostęp: 29.12.2022 r.).

<sup>37</sup> *Deklaracja prostego języka*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/103064/deklaracja.pdf> (dostęp: 29.12.2022 r.).

<sup>38</sup> *Lista sygnatariuszy*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/promocja/prosto-o-funduszach-europejskich-1/deklaracja-prostego-jezyka/> (dostęp: 29.12.2022 r.).

dążenia do tego, aby ich pracownicy doskonalili kompetencje niezbędne do przestrzegania zasad prostego języka w mowie i piśmie; tworzenia standardów językowych i zachęcania pracowników do ich stosowania, uwrażliwiania pracowników na potrzeby innych – bez względu na wiek, poziom niepełnosprawności czy poziom wykształcenia oraz wprowadzania rozwiązań zgodnie z ideą prostego języka oraz propagowania ich wśród innych.

W praktycznym działaniu urzędów administracji samorządowej powstają także poradniki na temat używania prostego języka. Przykładem może być poradnik dla osób pracujących w Urzędzie Miasta Poznania oraz w miejskich jednostkach organizacyjnych pt. *Prosty język w pismach urzędowych*<sup>39</sup>. Autorzy poradnika wskazują, że „język urzędowy jest zawity, naszpikowany skomplikowanym słownictwem i specjalistyczną terminologią. Zrozumienie pisma czy dokumentu urzędowego często wymaga co najmniej dwukrotnej jego lektury. Tymczasem żyjemy w epoce przemian cywilizacyjnych i technologicznych, nie mamy zbyt dużo czasu na rozszyfrowywanie skomplikowanych treści”<sup>40</sup>. Przygotowanie poradnika należy ocenić pozytywnie. Przyczynia się on do zmiany myślenia o formułowaniu pism urzędowych, decyzji czy też komunikatów. Pozwala na podstawie doświadczeń w zakresie sporządzania pism na ich uproszczenie poprzez zastosowanie zasad prostego języka. Należy dążyć do wprowadzania takich poradników, kodeksów dobrych praktyk, tak aby inne podmioty uczyły się poprawnego stosowania koncepcji prostego języka. Może się to przyczynić do ukazania administracji jako przyjaznej obywatelowi.

Stosowanie zasad prostego języka usprawniło także m.in. ściąganie podatków, stało się tak w Zielonej Górze<sup>41</sup>. Jak podaje „Dziennik Gazeta Prawna”, cytując dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej Wojciecha Federczyka: „wezwania napi-

---

<sup>39</sup> J. Liberek, K. Ruta-Korytowska, *Prosty język w pismach urzędowych. Poradnik dla osób pracujących w Urzędzie Miasta Poznania oraz w miejskich jednostkach organizacyjnych*, Poznań 2021.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>41</sup> *Prosty język pism urzędowych poprawił ściągalność podatków*, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1402878,podatki-prosty-jezyk-pism-popravnia-sciagalnosc.html> (dostęp: 20.01.2023 r.).

sane prostym językiem, z wyjaśnieniem, jakie są konsekwencje niezapłacenia podatku, przyniosło znacznie lepsze efekty niż tradycyjne wezwania z szeregiem pouczeń, straszeniem wszczęciem procedury egzekucyjnej”. Pozytywnym aspektem jest chęć przystępowania instytucji publicznych do stosowania zasad prostego języka do formułowania treści decyzji administracyjnej, postanowień organów, pism urzędowych. Zasady te powinny być także stosowane w bieżącej obsłudze interesantów. Przyczyni się to do zrozumienia komunikatów wydawanych przez organy administracji. Należy zwrócić uwagę na obowiązek czynnego informowania obywateli. Takie działania będą skuteczne, jeśli zastosuje się komunikaty zrozumiałe nie tylko dla pracowników administracji czy też urzędników, ale również dla przeciętnych obywateli.

Wypracowano także „Żelazny zestaw zasad”<sup>42</sup>, zgodnie z którymi stosując koncepcję prostego języka, należy przenosić przepisy i umieszczać je w przypisie na dole strony lub podawać je na końcu pisma. Autor pisma powinien skracać długie konstrukcje wyrazowe do minimum. W zdaniu należy pamiętać o usuwaniu zbędnych wyrazów i związków wyrazowych, a także zbędnych treści. Należy dokonywać przekształceń długich zdań, oraz zamieniać niezrozumiałe (specjalistyczne, naukowe) wyrazy i związki wyrazowe na powszechnie zrozumiałe. Na stronie internetowej Serwisu Służby Cywilnej<sup>43</sup> do zasad tych dodano myślenie o odbiorcy oraz przyjmowanie jego perspektywy. Aby zdania były zrozumiałe, należy używać form bezosobowych. Tekst skierowany do obywateli należy pisać logicznie, na początku umieszczać to, co najważniejsze. Wypowiedź powinna mieć odpowiednią strukturę, co umożliwia użycie nagłówków. Zdania powinny zawierać 15–20 wyrazów. Nie należy pisać o pisaniu. Pismo powinno być zwarte, rzeczowe i na temat. Należy używać słów dobrze znanych, które brzmią swojsko, unikać przesady, patosu i podniosłego stylu, starać się napisać własnymi słowami np. o tym, dlaczego, na jakiej podstawie się działa, co z tych działań wynika dla odbiorcy komunikatu itp., tak

---

<sup>42</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>43</sup> *Prosty język*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/prosty-jezyk> (dostęp: 20.01.2023 r.).

aby zrozumiał przekaz i aby ten przekaz był dla niego użyteczny. Należy posługiwać się poprawną polszczyzną. Zastosowanie tych zasad jest pomocne w formułowaniu komunikatów, informacji dotyczących zawiadomienia mieszkańców o przeprowadzanych konsultacjach.

Używanie zasad uproszczonego języka ma wpływ na procesy partycypacji społecznej. Działania podejmowane przez administrację wpisują się w koncepcję prostego języka. Ma ona na celu zachęcenie przeciętnego obywatela do włączenia się w proces podejmowanych decyzji. Jak słusznie zauważają Tomasz Piekot i Marek Maziarz: „podstawowym problemem utrudniającym wprowadzenie prostego języka w tekstach urzędowych jest brak rozwiązań prawnych, które wzorem innych krajów zmuszałyby środowisko urzędnicze do stosowania standardu prostego języka. W krajach, w których idea prostego języka sprawdziła się, są prowadzone działania mające na celu jej rozpowszechnienie oraz usankcjonowanie prawne prostego języka”<sup>44</sup>. Dlatego wspomniane kampanie społeczne należy ocenić pozytywnie jako te, które wyznaczają kierunki dalszych działań. Docelowo mogą się przyczynić do zrozumienia idei przeprowadzanych procesów konsultacyjnych. Pozwolą także mieszkańcom pozyskać wiedzę na temat planowanych działań. Dzięki zrozumieniu przedmiotu konsultacji przez obywateli staną się one bardziej dostępne.

## 5. Posługiwanie się językiem niespecjalistycznym jako jeden z wymogów stosowania form partycypacji społecznej

W procesie komunikacji między administracją publiczną a obywatelem niezbędne jest przestrzeganie kryteriów dostępu przez obywateli do informacji. Tomasz Goban-Klas wśród kryteriów dostępu do informacji w procesie komunikacji wyróżnia m.in. użyteczność (informacja musi treściowo odpowiadać pewnej potrzebie

---

<sup>44</sup> T. Piekot, M. Maziarz, op.cit., s. 309.

związanej z podjęciem konkretnej decyzji), dostępność (informacja musi być osiągalna dla zainteresowanej osoby; oznacza to również, że musi być w miarę tania i rozpowszechniona w kręgu właściwych użytkowników), zrozumiałość (informacja musi być podana we właściwym języku, przystępna)<sup>45</sup>. Przykładowo można wskazać m.in. przepisy ustawy o rewitalizacji<sup>46</sup>, gdzie ustawodawca w art. 6 ust. 6 wskazuje, że „konsultacje społeczne prowadzi się w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich, a w przypadku, gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści, z użyciem wizualizacji oraz sporządzonych w języku niespecjalistycznym skrótów i zestawień informacji zawartych w dokumentach poddawanych konsultacjom”. Takie samo odniesienie znalazło się m.in. w Projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 kwietnia 2022 r.<sup>47</sup> Na przykład w art. 8e ust 4. pkt 3 wskazano, że „partycypację społeczną prowadzi się z użyciem opracowanych w niespecjalistycznym języku informacji o sporządzanych aktach planowania przestrzennego, w szczególności wyjaśniających konsekwencje sporządzanych aktów planowania przestrzennego”. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że ma to na celu zrozumienie przez interesariuszy efektów, do których prowadzi sporządzanie aktów planowania przestrzennego<sup>48</sup>. Odniesienia do języka niespecjalistycznego możemy także znaleźć w art. 51 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska

---

<sup>45</sup> T. Goban-Klas, *System informacji w państwie a system komunikacji społecznej*, „Przekazy i Opinie” 1999, nr 2, s. 14.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.

<sup>47</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 kwietnia 2022 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873795#12873795> (dostęp: 24.11.2022 r.).

<sup>48</sup> Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 kwietnia 2022 r., [https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/1235\\_9051/12873795/12873796/dokument552212.pdf](https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/1235_9051/12873795/12873796/dokument552212.pdf) (dostęp: 24.11.2022 r.).

oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>49</sup>, gdzie ustawodawca wskazuje, że obowiązkiem organu opracowującego projekt prognozy oddziaływania na środowisko jest sporządzenie streszczenia w języku niespecjalistycznym), a także w art. 66 ust 1 pkt 18 tej ustawy, w myśl którego raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów, w tym streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w raporcie, w odniesieniu do każdego elementu raportu.

Zastosowanie tego typu rozwiązań w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rewitalizacji oraz ochronie środowiska staje się odpowiedzią w zakresie stosowania konstrukcji prostego języka. Przedłożone do konsultacji akty planistyczne, programy, prognozy mają być zrozumiałe dla obywatela. Administracja dostrzega w ten sposób potrzebę uczestniczenia obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć, wspólnego wypracowania rozwiązań istotnych dla społeczności, niwelowania konfliktów. Jakże można zatem wskazać standardy w zakresie nieużywania specjalistycznego słownictwa? Należy zamienić język techniczny, specjalistyczny na język przystępny i zrozumiały, stosować uproszczenia do minimum w zakresie opisu planowanych zmian i procedur – o szczegóły obywatel zawsze może dopytać podczas warsztatów czy też debaty. Warto stosować czytelne ikonografiki pokazujące planowane zmiany w sposób przystępny. Należy zapewnić, aby konsultowane dokumenty były jasne oraz powszechnie dostępne. Jeżeli jest to możliwe, należy przygotować streszczenia obszernych aktów, najlepiej w formie wyliczeń. Konieczne jest zapewnienie form drukowanych i elektronicznych, przy czym w formie elektronicznej dokument powinien mieć opcję wyszukiwania w tekście określonych informacji. W przypadku wprowadzania specjalistycznych sformułowań, których nie da się zastąpić, należy wprowadzać słowniczek zawierający przystępne objaśnienia stosowanych definicji. Podczas debat,

---

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.

spotkań otwartych, konferencji czy udzielając informacji w kiosku obywatelskim, należy posługiwać się prostym językiem. Spotkania nie powinny być długie. Należy także przewidzieć czas na dyskusję. Wypracowanie określonych rekomendacji przyczyni się do stworzenia standardu prowadzenia konsultacji społecznych.

## 6. Podsumowanie

Konkludując, należy wskazać, że język urzędowy jest dość trudny dla przeciętnego odbiorcy i może zniechęcać do kontaktu z administracją. Dlatego podejmowane są działania w zakresie stosowania zasad prostego języka. Praktyczne działania administracji przyczyniły się do wypracowania zasad, które mogą odnosić się także do języka w obszarze partycypacji społecznej. Można wskazać na proste opisywanie konsultacji, brak używania niezrozumiałej terminologii specjalistycznej, konkretne wezwania do działania, używanie języka potocznego, jak najmniej terminów urzędniczych oraz formalności i bezpośrednie zwroty. Działania te są przenoszone do procesów partycypacji społecznej w administracji samorządowej w szczególności w zakresie planowania przestrzennego, jak również konsultacji społecznych dotyczących rewitalizacji. Ważnym elementem jest w szczególności edukacja zarówno urzędników, jak i obywateli. Wypracowanie standardów dobrej komunikacji oraz stosowanie terminologii zrozumiałej dla odbiorcy są czynnikami zachęcającymi do udziału w konsultacjach społecznych. Pozwalają także na włączenie osób ze szczególnymi potrzebami ze względu na jasność przekazu i stosowanie odpowiednich objaśnień pozwalających na zrozumienie, czego dotyczy konkretny projekt lub jak interpretować określone przepisy prawne. Koncepcja prostego języka bez wątplenia przyczynia się do włączenia obywateli w proces partycypacji społecznej, a konsultacje społeczne stają się zrozumiałe dla przeciętnych obywateli. Należy postulować dalsze upraszczanie języka urzędowego, które pozwoli na skuteczne docieranie do obywateli. Formułując prawne zasady przeprowadzania konsultacji, należy uwzględnić

stosowanie zasady prostego języka. Przyczyni się to do zrozumienia formułowanych postulatów. Należy także wprowadzać kodeksy dobrych praktyk w zakresie stosowania prostego języka oraz promować tę ideę w administracji publicznej. Zastosowanie koncepcji prostego języka powinno zostać wprowadzone na gruncie zasad techniki prawodawczej jako jeden z kluczowych wymogów tworzenia aktów prawnych. Koncepcja ta powinna również stać się obligatoryjnym standardem obsługi w urzędach administracji publicznej. Należy także dokonać weryfikacji opracowanych wzorów, szablonów, druków pod względem stosowania zasad prostego języka. Wdrożenie tej koncepcji powinno stać się jedną z zasad prawa.

## **STRESZCZENIE**

### Koncepcja prostego języka w procesach partycypacji społecznej

Celem artykułu jest ukazanie koncepcji prostego języka w procesach partycypacji społecznej w Polsce. Udział obywateli we współdecydowaniu publicznym wpisuje się w realizację idei społeczeństwa obywatelskiego. Partycypacja społeczna przyczynia się do włączenia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego do wspólnego podejmowania rozstrzygnięć. W praktyce ustawodawczej obserwuje się wzmacnianie prawnych form partycypacji społecznej. Jednak jedną z głównych barier udziału obywateli w życiu publicznym jest niski poziom aktywności obywatelskiej. Przyczyną tego działania może być specjalistyczny język urzędowy, niezrozumiały dla przeciętnego obywatela. W związku z tym wdrażana jest koncepcja prostego języka, która może zachęcić obywateli do brania udziału w konsultacjach społecznych, jak również pozwoli zrozumieć działania podejmowane przez organy administracji publicznej. W pracy zostaną przedstawione pojęcia partycypacji społecznej, dialogu i konsultacji jako podstawa komunikowania się administracji z obywatelami. Następnie zostanie poruszona kwestia zdefiniowania języka urzędowego. Autor przedstawi także działania na rzecz wprowadzania koncepcji prostego języka i dobrych praktyk w tym zakresie. W ostatniej części zostaną wykazane podstawy posługiwania się językiem niespecjalistycznym w partycypacji społecznej.

**Słowa kluczowe:** prosty język; język urzędowy; partycypacja społeczna; konsultacje społeczne

## SUMMARY

### The plain language movement concept in social participation processes

The aim of the article is to present the concept of plain language in the processes of social participation in Poland. The participation of citizens in public co-decision is part of the implementation of the idea of a civil society. Social participation contributes to the inclusion of residents of local government units in joint decision-making. In legislative practice, the strengthening of legal forms of social participation is observed. However, one of the main barriers to citizens' participation in public life is the low level of active citizenship. The reason for this may be a specialised official language that is incomprehensible to the average citizen. In this connection, the concept of plain language is being implemented, which can contribute to encouraging citizens to take part in public consultations. In addition, it will allow them to understand the actions taken by public administration bodies. The work will present the concept of social participation, dialogue, and consultation as the basis for communication between the administration and citizens. Next, the issue of defining the official language will be addressed. The author will also present activities for the introduction of the plain language concept and good practices in this area. In the last part, the basics of using a non-specialist language in social participation will be demonstrated.

**Keywords:** plain language; official language; social participation; public consultation

## BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak M., *Uczestnik partycypacji społecznej w gminie – bilans zysków i strat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7–8.
- Barczuk-Grędzińska K., *Czytelność ogólnych warunków ubezpieczenia – teoria i zastosowanie w praktyce ubezpieczeniowej*, Wrocław 2018.
- Burzyńska-Kamieniecka A., *Wykorzystanie koncepcji plain language w upraszczaniu tekstów do testowania znajomości języka polskiego jako obcego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Kształcenie Polonistyczne Cudzoziemców” 2020, nr 27.
- Choduń A., *Słownictwo tekstów ustaw prawnych w zasobie leksykalnym współczesnej polszczyzny*, Warszawa 2007.

- Durka W., *Pojęcie konsultacji społecznych*, w: *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, red. Z. Zychowicz, Szczecin 2011.
- Goban-Klas T., *System informacji w państwie a system komunikacji społecznej*, „Przekazy i Opinie” 1999.
- Gołąb Z., Heinz A., Polański K., *Słownik terminologii językoznawczej*, Warszawa 1970.
- Gross A., *Rola konsultacji społecznych przy dokonywaniu zmian terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, Lex.
- Hausner J. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Liberek J., Ruta-Korytowska K., *Prosty język w pismach urzędowych. Poradnik dla osób pracujących w Urzędzie Miasta Poznania oraz w miejskich jednostkach organizacyjnych*, Poznań 2021.
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
- Malinowski A., *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Miodek J., Maziarz M., Piekot T., Poprawa M., Zarzeczny G., *Jak pisać o funduszach europejskich?*, Warszawa 2010.
- Piekot T., Maziarz M., *Styl „plain language” i przystępność języka publicznego jako nowy kierunek w polskiej polityce językowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, nr 24.
- Pierzchała E., *Język urzędowy a język prawny w nauce prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Radziszewski M., *Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2.
- Regulski J., *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.
- Ruczkowski P., *Język jako bariera w komunikacji administracji publicznej z obywatelami*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, Sectio G, 2022, nr 69, 1.
- Serafin K., *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 141.

- Skwarek J., *Prosty język prawny a podstawowe koncepcje filozofii prawa*, „Oblicza Komunikacji” 2019, nr 11.
- Stadniczeńko S.L., *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Sura R., *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-aksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, Lex.
- Świerczyńska-Głownia W., *Komunikacja administracji samorządowej z otoczeniem w świetle mediatyzacji*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2014, t. 57, nr 2.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012.