

Grażyna Szpor, Justyna Kurek

Sprawozdanie z konferencji "Poprawa dostępu do informacji o prawie" : Warszawa, 2-3.12.2013 r.

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/1-2, 87-100

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Sprawozdanie z konferencji „Poprawa dostępu do informacji o prawie”, Warszawa, 2-3.12.2013 r.

W dniach 2-3.12.2013 r. na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie odbyła się konferencja naukowa, zorganizowana w ramach projektu badawczo-rozwojowego „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym”, współfinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju¹.

Celem konferencji była diagnoza aktualnych problemów związanych z dostępem do informacji o prawie. Dysfunkcje w tym obszarze naruszają bowiem konstytucyjne prawo do informacji a szerzej – prawo do sądu; zwiększają koszty wymiaru sprawiedliwości na skutek błędnych działań - pozbawionych rzetelnych informacji o prawie - stron, generują też zbędne koszty administrowania. Narażają również Polskę na krytykę poziomu dostępności informacji ze strony organów Rady Europy i Unii Europejskiej.

Potrzebę szerokiej debaty publicznej nad tymi problemami potwierdził udział w konferencji ponad 200 osób, w tym przedstawiciele władz publicznych: parlamentu, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości, uczonych z kilkunastu krajowych i zagranicznych szkół wyższych, wybitnych ekspertów-praktyków, w tym szefów wydawnictw prawniczych, oraz działacze organizacji pozarządowych.

Jak stwierdzono w konferencyjnej publikacji „Informacja o prawie jest przekazywana na zasadzie usług [ekwiwalentnej wymiany] lub świadczeń [przyznania prawa lub reglamentacji]. Model usług jest niejednorodny: struktury usługodawców i usługobiorców w zakresie informacji prawnej są inne niż w zakresie informacji prawniczej czy powiązanej z nimi informacji faktycznej. Mo-

¹ Projekt nr DOBR/0075/R/ID2/2013/03 „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym” realizowany przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Uniwersytet Wrocławski, Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne i Wydawnictwo C.H.Beck.

del świadczeń obejmuje przekaz informacji nieodpłatnie lub za częściową zapłatą przez władze publiczne, ale obejmuje także działania „non profit” innych podmiotów. Zakresy zadań władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz ich współdziałania z innymi podmiotami wciąż się zmieniają w związku z rozwojem komunikacji elektronicznej. Ukształtowanie strategii dostosowanej do współczesnych wymogów, spójnej, zgodnej z interesem publicznym i zaspokajającej potrzeby, które z nim nie kolidują, wymaga kompleksowych badań”².

Właśnie do wsparcia prac zmierzających do poprawy dostępu do informacji o prawie badaniami naukowymi zachęcał w wystąpieniu inauguracyjnym obrady plenarnej Wojciech Węgrzyn – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Pierwszą sesję, dotyczącą znaczenia informacji o prawie, moderowała prof. dr hab. Jolanta Jabłońska-Bonca z Akademii Leona Koźmińskiego. Wartości, cele, funkcje i narzędzia związane z jawnością i jej ograniczeniami przedstawił prof. dr hab. Zbigniew Cieślak [UKSW, TK], prof. Jacek Janowski [UMCS] mówił o aktualnych problemach zarządzania informacją o prawie a dr Grzegorz Wierczyński [UG] przedstawił wyniki badań dotyczących źródeł pozyskiwania informacji o prawie.

Tematem sesji drugiej był dostęp do aktualnych przepisów prawnych, orzecznictwa i ustaleń doktryny. W wystąpieniu wprowadzającym Prezes RCL Maciej Berek scharakteryzował publiczny system informacji o prawie. W dyskusji panelowej nad stanem prac, szansami i ryzykami uczestniczyli: Prezes Włodzimierz Albin [WoltersKluwer], dr Borys Budka [Zastępca Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP], dr Ryszard Czerniawski [Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich] Dyrektor Wojciech Bierwiczonek [C.H. Beck], prof. dr hab. Paweł Fajgielski [KUL] i Prezes Tomasz Laskowski [LexisNexis].

W sesji trzeciej, moderowanej przez prof. dr hab. Cezarego Mika – Prorektora UKSW, skoncentrowano się na dostępie do informacji w procesach stanowienia prawa. W wystąpieniu wprowadzającym dr Piotr Chybalski [BAS, Kancelaria Sejmu] przedstawił problemy informowania o tworzeniu prawa przez Sejm. Do dyskusji panelowej zaproszono dr Adama Krzywonia [UW, Sekretarz Rady Legislacyjnej], prof. dr hab. Czesława Martysza [UŚ], doc. dr Arwida Mednisa [UW], prof. dr hab. Aleksandrę Monarchę-Matlak [USz] i Piotra Waglowskiego [VaGla].

Ostatnia sesja moderowana przez prof. dr hab. Grażynę Szpor, poświęcona modelom udostępniania informacji o prawie drogą elektroniczną, obejmowała prezentacje dostępu do informacji o prawie: w USA [prof. Igor Solodovnik, IIT Chicago], we Francji [dr Katarzyna Rubel, NCPI], w Niemczech [Mateusz Badow-

² Modele dostępu do informacji o prawie, red. G. Szpor, Warszawa 2014.

ski Uniwersytet w Osnabrück], w Szwajcarii [Dorota Paczoska-Kottmann Uniwersytet Zuryski] i w Chorwacji [prof. Davorin Kereković, GIS Croatia].

Obrazy plenarne zakończył referat dr Justyny Kurek [UKSW] o strategiach zwiększania dostępu do informacji o prawie oraz długa, burzliwa dyskusja, która koncentrowała się wokół problemów aktywności podmiotów publicznych i niepublicznych w zapewnianiu dostępu do informacji o prawie drogą elektroniczną i wzajemnych relacji między tymi podmiotami.

Prezentacje z obrad plenarnych zostały udostępnione na stronie www.mrj.uksw.edu.pl a poruszane tam problemy przedstawione w pełniejszej, pogłębionej wersji w książce „Modele dostępu do informacji o prawie”.

W ramach konferencji zorganizowano także debatę ekspercką, w toku której próbowano znaleźć konkretne rozwiązania zwiększające dostęp do informacji o prawie, możliwe do szybkiego zastosowania w legislacji i polityce administracyjnej.³ Poniżej referowane są pokrótce główne jej wątki.

Organizatorzy podkreślili na wstępie rosnącą wagę interdyscyplinarnych badań naukowych podejmujących wyzwania związane z rozwojem technologicznym [J. Cytowski] oraz potrzebę ukształtowania nowego modelu regulacji jawności i jej ograniczeń uwzględniającego cyfryzację i rozwój sieci [G.Szpor]. Modera-

³ Uczestnikami debaty byli: Włodzimierz Albin - Prezes Wolters Kluwer Polska; Mateusz Badowski - ELSI, Uniwersytet w Osnabrück, prof. Stanisław Białousz - Politechnika Warszawska; Wojciech Bierwiczonek - Dyrektor Zarządzający C.H.Beck Polska, Jakub Borawski - Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych; dr Piotr Chybalski - Biuro Analiz Sejmowych; prof. Zbigniew Cieślak - Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, sędzia Trybunału Konstytucyjnego, prof. Jerzy Cytowski - Prorektor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego i Przewodniczący Komitetu sterującego Projektu MRJ, Kamil Czaplicki - Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego; dr Jarosław Deminet - Rządowe Centrum Legislacji; prof. Paweł Fajgielski - Katolicki Uniwersytet Lubelski, dr Małgorzata Ganczar - Katolicki Uniwersytet Lubelski, red. Piotr Grabarczyk - C.H. Beck, prof. Krzysztof Grajewski - Uniwersytet Gdański, Wolters Kluwer Polska, prof. Jolanta Jabłońska-Bońca - Akademia Leona Koźmińskiego, prof. Jacek Janowski - Uniwersytet Marii Skłodowskiej Curie; prof. Małgorzata Jaśkowska - Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; prof. Davorin Kerekovic - GIS Croatia; Tomasz Laskowski - LexisNexis Polska, prof. Irena Lipowicz - Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Rzecznik Praw Obywatelskich; dyr. Krzysztof Mączewski - Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego; prof. Aleksandra Monarcha-Matlak, Uniwersytet Szczeciński, min. Małgorzata Olszewska - Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji; Dorota Piasecka, LexisNexis Polska, dr. Przemysław Polański - C.H. Beck Polska; dyr. Alicja Pollesch - Wolters Kluwer Polska; dr Piotr Potejko - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego; dr Katarzyna Roszewska - Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, dr Katarzyna Rubel - Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne; prof. Andrzej Rzepiński - Prezes Trybunału Konstytucyjnego; prof. Igor Solodovnik - LL.M, IIT/Chicago-Kent College of Law; prof. Grażyna Szpor - Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego; Agata Waclawik-Wejman - Google Polska; Piotr Wąglowski - vagla.pl; Janusz Warakomski - Urząd Dzielnicy Ursus; dr Grzegorz Wierczyński - Uniwersytet Gdański; dr inż. Kajetan Wojsyk - Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia oraz dr Zbigniew Wrona - Najwyższa Izba Kontroli.

tor debaty Z. Cieślak zwrócił uwagę na potrzebę uwzględnienia w niej konfliktów wartości związanych z dostępem do informacji o prawie.

Otwierając debatę A. Rzepliński scharakteryzował ewolucję koncepcji regulacji dostępu do informacji publicznej oraz stwierdził, że przetaczające się „tsunami informacyjne” jest obecnie poważnym problemem w pracach TK. Odniósł się także do najnowszych spraw, które znajdują się na wokandzie Trybunału Konstytucyjnego, w tym do sprawy z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o ochronie danych osobowych oraz relacji między tymi aktami. Podkreślając, że wnioski naczelnych organów sądowniczych są niezwykle rzadkością w praktyce Trybunału i mają miejsce jedynie w przypadku, gdy wystąpią znaczące rozbieżności w praktyce orzeczniczej między poszczególnymi izbami stwierdził, że wielka złożoność tej sprawy wynika między innymi z rozbieżności aksjologicznych.

M. Jaśkowska wskazała na problem zdefiniowania wartości w procesie stosowania prawa, między innymi w orzecznictwie sądów administracyjnych. Próba odkodowania wartości materialnych, jest niezmiernie skomplikowana, z uwagi na brak zwyczaju definiowania podstawowych wartości leżących u podstaw objęcia ochroną danych informacji w uzasadnieniu aktów prawnych. Dobitnie to widać w przypadku prawnie chronionych tajemnic, gdzie implikuje kolejne problemy. Np. beneficjentem tajemnicy jest m.in. ten, kto może zrezygnować z ochrony i powstaje pytanie, czy beneficjentem danej tajemnicy jest osoba prywatna, czy beneficjentem jest również państwo. W tym przypadku zarysowuje się konflikt wartości między interesem prywatnym a interesem ogólnym i nasuwa pytanie, jaki interes miał być przede wszystkim przez ustawodawcę chroniony. W polskim prawie brakuje wstępów, uzasadnień, zasad ogólnych, które pozwalałyby na odkodowanie tego, co leży u podstaw, że taki a nie inny jest przedmiot ochrony.”

Prezes Trybunału Konstytucyjnego rozważając czy w ramach istniejącej, kultury prawnej mamy koncentrować się na tym, żeby zapewnić ludziom dostęp do informacji o prawie, czy dostęp do prawa, stwierdził: „ Moim zdaniem mamy zapewnić dostęp do prawa. Ustami tego prawa są oczywiście prawnicy.” Uznał za konieczne stworzenie takich mechanizmów prawnych, aby obywatele „mogli się czuć w miarę bezpieczni, kiedy mają potrzebę ochrony swoich interesów. I to nie jest dostęp do informacji o prawie, która nie jest dla przeciętnego obywatela zrozumiała, tylko dostęp do prawa.”

Dyskusja potwierdziła niejednoznaczność określenia „dostęp do informacji o prawie,” które odróżnia się od „dostępu do prawa”, albo traktuje jako jego element, czy jedną tylko z faz pomocy prawnej. Zaproponowano, aby temat debaty: „dostęp do informacji o prawie” pojmować szeroko, jako zmniejszanie niepewności w odniesieniu do prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazała jako istotne w tym zakresie trzy kwestie. Pierwszą stanowi ochrona osób wykluczonych lub znajdujących się w trudniejszej sytuacji życiowej, gdyż realnie obserwowany stan narusza obecnie prawo. Drugą jest wsparcie tych, którzy już udzielają pomocy prawnej bez budowania odrębnej, kosztownej biurokracji, co jest resortowym projektem, zresztą nierealnym w aktualnych warunkach budżetowych. Trzecim problemem jest język.

Uznaniu dla technologicznego zaawansowania systemów komercyjnych, towarzyszyły różne opinie o tym, jaki zakres obowiązków i odpowiedzialności powinien mimo to spoczywać na podmiotach publicznych oraz jak powinny być one finansowane i dzielone między różne podmioty.

A. Rzepliński ocenił prowadzony przez Kancelarię Sejmu Internetowy System Aktów Prawnych jako pożądane konkurencyjne źródło informacji wobec innych dostępnych obecnie baz zawierających akty normatywne, orzecznictwo i wyciąg z poglądów doktryny.

P. Wąglowski wskazał na problematyczność sytuacji, w której to jedynie wy dawnictwa prawnicze docierają z szeroko rozumianą informacją o prawie do obywatela, podczas gdy zapewnianie tego typu informacji jest też rolą Państwa, choć może to być informacja o prawie sensu stricto lub szersza. Uznał też za konieczne wypracowanie pewnych standardów udostępniania informacji o prawie, przez „współdziałanie zarówno strony publicznej, administracji publicznej, różnych instytucji, jak i organizacji pozarządowych, które zajmują się tego typu działaniami, jak również biznesu”. Stwierdził, że w prowadzonych przez siebie działaniach w zakresie ponownego wykorzystywania informacji publicznej często natrafia na problem techniczny w postaci braku możliwości automatycznego przetwarzania informacji pochodzącej z procesu legislacyjnego, z uwagi na brak nadających się do przetwarzania formatów (przykład skanu faksu). Wskazał, że jest to „kwestia accessibility, która wynika z przepisów Konwencji ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych, w szczególności art. 9 tej Konwencji. Zasady te zdefiniowane są również w ustawie o informatyzacji, gdzie jest mowa o pewnych standardach dotyczących dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Z. Wrona podkreślił, że „możliwości, które daje postać elektroniczna, są ogromne i mogą zmienić nasze podejście do tekstu jednolitego”, bowiem każdy użytkownik prawa może łatwo dowiedzieć się, w jakim brzmieniu obowiązywała ustawa w dowolnie wybranym, konkretnym dniu”. Zauważył, że niewątpliwie tekst jednolity musi mieć walor informacyjny, ale równie istotny jest atrybut autentyczności tekstu jednolitego. Zwrócił także uwagę na kwestię redefinicji funkcji sygnowania tekstów tzw. pieczęcią elektroniczną poświadczającą autentyczność tekstu aktu prawnego. Wyraził pogląd, że „nie można ze względu na

postulat pewności prawa oraz gwarancje, jakie prawo wyraża, do końca z tego waloru autentyczności zrezygnować”.

W. Albin stwierdził, że „powinniśmy dobrze oddzielić informowanie o prawie obywateli od informowania o prawie prawników”. Odnosząc się do doświadczeń wydawnictwa, którym kieruje stwierdził, że mimo wieloletniej praktyki (od 1998 r. wydawnictwo przygotowuje różne produkty prawnicze) nigdy nie udało się z sukcesem stworzyć produktu optymalnego dla „nie prawników”, to znaczy dla obywateli. Jak zauważył, „problem leży w kulturze prawnej naszego społeczeństwa, a ta kultura jest zaniedbana. Niewiele się robi, by ludzie zrozumieli prawo. (...) Ponadto ludzie raczej nie lubią prawa, uważają je za wrogię. Nie korzystają z pomocy prawników. Kultura prawna polega na tym, że człowiek, który ma problemy z prawem, powinien pójść do prawnika i zasięgnąć jego rady a, u nas jest to traktowane jako ostateczność. Większość obywateli idzie do prawnika dopiero wtedy, gdy dzieje się coś złego”. W. Albin zwrócił uwagę, że według statystyk tylko 3% małych przedsiębiorstw korzysta w sprawach cywilnych z prawników i wprawdzie im większa firma, tym odsetek ten rośnie, ale ogółem i tak sytuacja jest znacznie gorsza niż w innych państwach. Wyrzucił także wątpliwość, czy możliwe jest przekształcenie języka prawniczego w język zrozumiały dla większości obywateli. Praktyka wskazuje, iż wydawnictwa prawnicze drukują materiały dla profesjonalistów, dla prawników. Pojawia się pytanie, czy państwo powinno „produkować” prawo przeznaczone dla profesjonalistów, czy państwo powinno ich sponsorować w taki sposób, aby za darmo otrzymywali tego rodzaju systemy. Oczywiście systemy „nagie”, tzn. orzecznictwo, przepisy itd. otwarte dla wszystkich – tak. Ale poza tym chyba lepiej by prywatne wydawnictwa były aktywne, bo w ten sposób następuje i rozwój nauki prawa i rozwój systemów. Państwo może wydać 200 mln zł. na system informacyjny. Ale można by wydać znacznie mniejsze pieniądze, żeby ludzie mogli pójść do prawnika, który zajmie się ich sprawami, bo większości spraw nie uda się załatwić za pomocą informacji. To są sprawy konsultacji”.

Podkreślając ułatwienia poznania prawa poprzez elektroniczne systemy wyszukiwawcze, zwracano uwagę na potrzebę uwzględniania zjawiska „wykluczenia cyfrowego”. Polemizując, J. Deminet wskazał, że „z chwilą, gdy zaniechano wydawania Dziennika Ustaw w formie papierowej – przewidziano, że każdy obywatel może się zgłosić do dowolnego urzędu gminy, gdzie, po pierwsze, nieodpłatnie do wglądu ma mieć okazane dzienniki urzędowe, po drugie – ma mieć możliwość wydrukowania treści za stosowną opłatą. W 2012 r. NIK, kontrolując wykonywanie ustawy, zarzuciła wielu samorządom, że nie udostępniły takich stanowisk, jak również nie ustaliły ceny za arkusz. Odpowiedź brzmiała: „Jak trzeba, to zrobimy, ale przez pół roku nikt się nie zgłosił, żeby się zapoznać”.

Z badań tych wynika z dużym prawdopodobieństwem, że osoby, które obecnie są cyfrowo wykluczone, także nie sięgałyby do papierowego Dziennika Ustaw. Prelegent zwrócił uwagę, iż przed wprowadzeniem obowiązku elektronicznej publikacji aktów prawnych, Dziennik Ustaw był sprzedawany tylko w dwóch miejscach i dodatkowo w subskrypcji. W praktyce grupa odbiorców była niewielka i obejmowała zapewne urzędy, sądy i wydawnictwa. Obecnie ze statystyk RCL wynika ustabilizowana od wielu miesięcy liczba ściągnięć codziennie, oscylująca wokół – 20-30 tys. W ocenie J. Demineta, dostęp do prawa potrzebny jest tylko nielicznym podmiotom, w tym między innymi organizacjom pozarządowym, aby ich pracownicy mogli świadczyć usługi prawne obywatelom.

G. Wierczyński odwołał się do prowadzonych przez siebie badań empirycznych, z których wynika, że osoby bez wykształcenia prawniczego nie korzystają nie tylko z Dziennika Ustaw, ale w ogóle z tekstów aktów normatywnych. Wyraził pogląd, że „200 lat temu przy wielkich kodyfikacjach prawnicy stwierdzili, że będą redagowali przepisy w sposób abstrakcyjnie-generalny, a nie w sposób konkretnie-indywidualny, i od tego momentu drogi pozyskiwania informacji o prawie przez prawników i osoby bez wykształcenia prawniczego się rozeszły. Na początku jeszcze kodyfikatorzy dbali o zwykłych obywateli, starając się, by były one napisane w sposób powszechnie zrozumiały. [...] Dzisiaj jest tak, że osoby bez wykształcenia prawniczego szukają informacji nie takiej, jakiej dostarczają legislatorzy i jakiej szukają prawnicy, czyli informacji generalnie-abstrakcyjnej. Osoby bez wykształcenia prawniczego szukają informacji skonkretyzowanej i zindywidualizowanej. Redagując przepisy prawne, nigdy nie odpowiemy na to zapotrzebowanie, nigdy nie będziemy mieli aktu prawnego, w którym będzie napisane „jeśli kupiłeś buty na ulicy X i nie przyjęto ci reklamacji tych butów, to musisz iść do sądu na ulicy Y”. Tak prawo nigdy nie będzie zredegowane, bo byłoby zupełnie nieczytelne. Prawo musi być generalnie-abstrakcyjne. Natomiast skoro jest tak, że obywatele szukają informacji konkretnie-indywidualnej, to musimy się zastanowić nad tym, jakie nowe rozwiązania możemy stworzyć i jakie istniejące rozwiązania są barierami w tym zakresie”.

J. Jabłońska-Bonca zaproponowała rozważenie, czyich strategii dotyczy debata i do kogo kierowanych. Bowiem „inaczej będą wyglądały strategiczne cele polityczne, inaczej strategiczne cele ideologiczne, i jeszcze inaczej – strategiczne cele zbudowane z wartości moralności prawa, powiedzmy takie wewnątrzprawnicze. To samo dotyczy celów strategicznych biznesowych czy marketingowych. Państwo, rynek, obywatele – każde z nich wymaga innych strategii. Trzeba więc spojrzeć na to, jakie to mają być strategie i do kogo kierowane, bo powinny być różne [...]. Dopiero po takim uporządkowaniu można dostosować do strategii konkretne taktyki. Jeśli wybierzemy taktyki, a następnie dopasujemy do nich

środki operacyjnie, to wtedy zobaczymy, które z nich są możliwe i realne, a które nie”.

A. Pollesch odnosząc się do słów J. Jabłońskiej-Boncy wskazała, iż „podział na rynek, obywatela i na państwo jest chyba zasadniczą płaszczyzną (...) Trudno będzie dojść do porozumienia bez oderwania się od schematu i bez próby spojrzenia na ten cały aspekt dostępu do prawa w sposób po prostu pragmatyczny. Mamy mnóstwo problemów do rozwiązania i ich tak naprawdę nie da się ich rozwiązać, dopóki nie postawimy sobie pytania, do czego mamy dojść i jaki jest nasz cel. Jeżeli chodzi o te obszary, o których mówiła Pani Profesor, to wspólnym mianownikiem jest przepis prawa, są akty prawne, jest po prostu litera prawa i wszystkie te obszary się tutaj konfrontują. Mamy do czynienia z asymetrią tego, co potrafi dostarczyć w tej chwili komercja w postaci biznesu wydawniczego, i w postaci tego, co dostarcza państwo, mimo że bardzo się stara w różny sposób. Dlaczego? Dlatego, że przez ostatnie 20 lat komercja była wspierana – jeżeli chodzi o tworzenie zasobów - przez naukę i wspierała też tę naukę w pozyskiwaniu treści. Natomiast państwo próbowało realizować swoje obowiązki (...)”. Podkreślając, że państwo ma obowiązek zapewniania obywatelom dostępu do informacji o prawie, zwróciła uwagę, że na rynku obecne są już systemy informacji prawnej codziennie aktualizowane zawierające pełną informację o prawie. Jest to proces bardzo kosztowny i czasochłonny, zatem może warto szukać możliwości współpracy między sektorem prywatnym a sektorem publicznym w informowaniu obywateli o obowiązującym prawie.

D. Piasecka odwołała się do swoich doświadczeń jako wydawcy produktów prawniczych, potwierdzając, że nie ma na rynku popytu na produkty dla nieprofesjonalistów. Zwróciła uwagę, iż „tylko podmioty prywatne – wydawcy – aktualizują przepisy w trybie codziennym a są między nimi rozbieżności i odrębne interpretacje. Precyzja tekstów prawnych, czystość języka prawniczego i logika sformułowań pozostawiają w całym systemie stanowienia prawa bardzo dużo do życzenia”. W praktyce częste są przypadki, gdy „osoby, które wprowadzają ujednolicenia i muszą zinterpretować zmianę, prowadzą dyskusje, co właściwie ustawodawca miał na myśli, jak nanieść ujednolicenie, chociaż teoretycznie przepis mógłby być bardzo prosty i sformułowany w lepszy sposób”. Przedstawiając zakres zadań, który w procesie kreowania kultury prawnej powinien spoczywać na wydawnictwach prawniczych wyraziła pogląd, że rolą wydawnictw nie jest konkutowanie z państwem w tworzeniu tekstów ujednoliconych. Jest nią przede wszystkim analiza orzeczeń, wskazywanie związków między przepisami i dostarczanie profesjonalistom wysokiej jakości treści odautorskiej.

J. Jabłońska-Bonca zwróciła uwagę na kwestie dostępu do doktryny prawniczej i braku jasnych kryteriów, co oznaczają takie sformułowania jak: „po-

wszechnie przyjęte”, „panuje pełna zgodność w doktrynie”. Jak zauważyła, „Autorytetem, na który można się powołać, jest tylko ten, kto zajmuje się określoną problematyką „w sposób uznany w środowisku” prawniczym – decyduje więc ocena środowiskowa. Czy na pewno? A może polityka ministra nauki? To minister nauki i szkolnictwa wyższego decyduje ostatecznie, że te, a nie inne czasopisma prawnicze są punktowane, bo ustalił kryteria oceny ich wagi. Uznawane oficjalnie za wartościowe naukowo są tylko teksty opublikowane w wysoko punktowanych wydawnictwach. Czy to minister nauki – ustalając kryteria punktacji dla czasopism naukowych i innych publikacji – oraz redakcje czasopism prawniczych, wysyłając różnie przygotowaną dokumentację dotyczącą spełniania tych kryteriów – lepszą lub gorszą, pośrednio decydują, co jest ważne dla polskiego prawa jako „dokonanie doktryny”? Czy opublikowanie tekstu w niepunktowanym wydawnictwie powoduje, że nie może być ono „uznaną doktryną”? A może są teraz co najmniej trzy, rozłamujące się filary doktryny prawniczej: doktryna prawnicza tradycyjna, oficjalna, „papierowa”, w punktowanych czasopismach i innych pracach, odchodząca jednak jako „papierowa” w przeszłość; obecna doktryna „drugiej kategorii” w ocenie MNiSW, bo umieszczana w wydawnictwach nisko albo w ogóle niepunktowanych, i nie ma znaczenia, że może być tam zawarta treść odkrywczą i fundamentalną dla nauk prawnych i praktyki prawniczej, oraz trzeci filar doktryny prawniczej, kształtujący się – żartobliwie mówiąc – w „podziemiu”, bo częściowo w internecie. Ten odłam doktryny kontestuje czasem (niektóre portale prawnicze, blogi, strony prawników) oficjalne autorytety i publikuje teksty niezgodne z oficjalnym nurtem i niepunktowane. Jej praktyczne znaczenie rośnie i coraz poważniejszy jest problem, czy w przypadku odmiennych poglądów prawników spoza mainstreamowego nurtu, zamieszczonych w internecie, nadal można uznawać, że decyduje w procesie wykładni tylko pogląd z nurtu oficjalnej dyskusji „środowiskowej” lub dyskusji „punktowanych” prawników. Internet zaczyna wyraźnie rozrywać hierarchię i ją kwestionować. Wydaje się, że kruszy się stabilność wewnętrznych porządków w środowiskach naukowych i hierarchia autorytetów. Wirtualne środowisko, media społecznościowe, fora sieciowe, blogi i inne środki komunikacji zaoferowały, zwłaszcza młodym prawnikom, taką nową płaszczyznę kontaktów, która umożliwiła nieograniczone szerzenie informacji i ocen prawa niezgodnych ze „środowiskowym” uznaniem, łamiących granice ustalone przez „zgodną opinię autorytetów”. Część dyskursu prawniczego odbywa się więc obecnie w blogosferze. Powstaje w ten sposób nowa, alternatywna, egalitarna przestrzeń dyskursu publicznego, dostępna m.in. dla prawników „niszowych”, niemających wielkich szans na publikację i wyrażanie opinii w mainstreamowych czasopismach prawniczych oraz w kluczowych mediach. Czy jest ona bez znaczenia dla prawniczego, kulturowego centrum?”

W dalszej dyskusji podnoszono trudności zrozumienia prawa wynikające z hermetyczności tekstów prawnych, orzeczeń i dokumentów urzędowych. Trudności zrozumienia języka prawnego i prawniczego przez osoby nie będące prawnikami oceniano jako nieuchronne, ale też wskazywano dobre praktyki redukcji tych trudności, poprzez edukację i kontrolę sposobu redagowania uzasadnień decyzji i orzeczeń oraz korespondencji urzędowej.

K. Wojsyk stwierdził, że jako „nie-prawnik” ma trudności ze zrozumieniem treści przepisów, które pisane są tak, że nawet prawnicy mają problemy z jednoznacznością interpretacją pojęć prawnych, zwłaszcza związanych z informatyzacją, na co wskazują między innymi liczne rozbieżne glosy do fundamentalnych orzeczeń sądowych. Wskazał, że „bariera niezrozumienia mogłaby być usunięta lub znacząco obniżona przez opracowanie nowego leksykonu pojęć, obecnie niejednoznacznie rozumianych, zwłaszcza z zakresu informatyki”.

K. Mączewski zauważył, że problemy takie dotyczą też stosowania przez urzędników prawa Unii Europejskiej, a zawilości terminologiczne i formalizm w różnych programach dają ewidentną przewagę doświadczonym graczom biznesowym w ubieganiu się o środki z Unii Europejskiej.

P. Grabarczyk zwrócił uwagę, że nie jest to jedynie problem zrozumiałości aktów prawnych, ale także problem komunikowania się prawników z otoczeniem, na co wskazują anegdoty sądowe, w których klient pyta pełnomocnika po ogłoszeniu wyroku o to czy wygraliśmy, czy przegraliśmy. Wyraził też opinię, że „częstokroć, podobnie jak wiele innych środowisk zawodowych, robią to prawnicy całkowicie świadomie, ponieważ w swoim mniemaniu czerpią siłę z tej specyficznie pojętej hermetyczności. Często prawnicy nie rozumieją tego, że kompetencje to za mało i – aby być skutecznym – należy także mieć dobry kontakt z odbiorcą”.

I. Lipowicz wskazała, iż w innych państwach można zaobserwować bardzo silne działania w kierunku zwiększenia zrozumiałości tekstów prawnych, podczas gdy niestety w Polsce nurt ten jest bardzo skromny, nie ma przede wszystkim stosownych grup roboczych w Ministerstwie Sprawiedliwości ani w innych ministerstwach. Pewnym osiągnięciem jest natomiast zaangażowanie do współpracy Parlamentu w celu propagowania tej idei. Przykładem jest konferencja na temat języka przyjaznego obywatelowi, która odbyła się w Senacie. Każdy tekst prawny można zbadać pod kątem zrozumiałości dla obywatela za pomocą szczególnego oprogramowania. Nie jest to rozwiązanie doskonałe, jednakże jest to pewien miernik, pozwalający ustalić, jaki poziom wykształcenia jest potrzebny, aby akt prawny zrozumieć, przy czym wyniki badań wskazują zwykle na konieczność posiadania studiów wyższych. W Europie i w Stanach Zjednoczonych widać wyraźnie silne działania na rzecz propagowania pisania prawa językiem zrozumiałym. Bowiern jest możliwe używanie języka, którym można skutecznie infor-

mować o prawie nawet osoby, które są niepełnosprawne umysłowo. Lingwiści, psychologowie i prawnicy pracują wspólnie nad tym, jak uprzystępnąć ten tekst. Także w Polsce konieczne jest zaangażowanie w resortach odpowiedzialnych za tworzenie prawa nie tylko prawników, ale także ekspertów od komunikacji społecznej.

J. Deminet wyraził pogląd, że „obywatelom mniej jest potrzebny dostęp do prawa, czyli do tego, co ogłasza RCL, a bardziej dostęp do informacji, co powinien robić”. Poddał w wątpliwość możliwość pisania aktów prawnych językiem zrozumiałym dla przeciętnego obywatela i stwierdził, że Rządowe Centrum Legislacji bada akty prawne bardziej pod kątem ich poprawności językowej niż pod kątem komunikatywności. Zwracając uwagę na eksperymenty, które były prowadzone właśnie z tzw. współczynnikami mglistości aktów prawnych stwierdził, że w jego ocenie wyniki są bardzo niemiarodajne.

Rzecznik Praw Obywatelskich odnosząc się do niezadowolającego wyniku testów badania przez RCL aktów prawnych z punktu widzenia ich zrozumiałości, wyraziła pogląd, że inicjatywa ta zasługuje na pogłębioną analizę, a błędy mogą wynikać z braku polskiego algorytmu. Wskazała też, że badania nad językiem prowadzone w biurze RPO rozpoczęły się od badania korespondencji samego urzędu z obywatelami. Analizy te były bardzo pouczające nie tylko dla Rzecznika Praw Obywatelskich, ale także dla Parlamentu.

M. Olszewska odwołując się do swoich doświadczeń w zakresie cyfryzacji telewizji stwierdziła, że mimo istnienia ustawy i rozporządzeń „bez przełożenia tego prawa na język zrozumiały, przystępny dla obywateli, nie byłoby możliwe jego zaimplementowanie, przeprowadzenie tego procesu w naszym kraju. Obywatel „niekoniecznie musi się wgrzyzać w 250 artykułów prawa telekomunikacyjnego, ale każdy z nas podpisywał albo podpisze umowę o świadczenie usług telekomunikacyjnych i najważniejsze jest to, żeby rzeczywiście to prawo oddawało w sposób właściwy prawa i obowiązki wynikające z tego prawa dla konkretnej osoby. Stąd przy ostatnich nowelizacjach w zakresie prawa telekomunikacyjnego duży nacisk został położony na zrozumiałość, przystępność, a nawet na przedstawienie graficznej informacji, tak żeby ta informacja rzeczywiście spełniała swoje zadanie”. Podkreślając, że dostęp do informacji o prawie może być kluczowy i ważna jest odpowiednia komunikacja stwierdziła, że potrzebna jest też większa dbałość o język w trakcie stanowienia prawa unijnego i jego implementacji do prawa krajowego, bo skoro eksperci mają wątpliwości jak należy rozumieć określone pojęcia z zakresu łączności elektronicznej to w konsekwencji jest to też powodem problemów związanych właśnie z dostępem do informacji o prawie.

Przywołując doświadczenia z interpretacją tekstów uzasadnień Trybunału Konstytucyjnego przez młodych adeptów prawa Z. Cieślak wskazał, iż zdarza-

ły się uzasadnienia, które z uwagi na swoją obszerność (nawet 120 stron) i wielowątkowość powodowały liczne problemy u studentów wskazał, że zna także przypadki, gdy dobrzy studenci prawa nie byli w stanie zrozumieć ustnego uzasadnienia wyroku sądowego.

A. Waclawik-Wejman przywołała dyskusję w Sądzie Najwyższym na temat tego, w jaki sposób wprowadzać prosty, zrozumiały język prawny do uzasadnień orzecznictwa. Wystąpienie Wojewody Mazowieckiego referującego tam prace nad upraszczaniem języka, którym uzasadniane są decyzje administracyjne, pokazało, żeby nie tylko krytycznie podchodzić do tego, jak wygląda nasza kultura prawna i nasz system prawny, lecz także, że możemy w całkiem prosty sposób ten system zacząć uzdrawiać, poczynawszy od swojej własnej instytucji. Jak wskazała, waga uzasadnień polega na tym, iż „jest to tekst, który ma przybliżyć racjonalizację pewnego procesu decyzyjnego”, usprawiedliwić sposób, w jaki sprawa dotycząca obywatela została potraktowana. Stwierdzając, że tego samego powodu uzasadnienia są kluczowe dla aktów prawnych podzieliła się refleksją, że „te uzasadnienia są tylko tak dobre jak sam proces legislacyjny” a często spotykany jest brak przemyśleń dotyczących polityki prawa w jakimś obszarze, które powinny poprzedzać podjęcie prac legislacyjnych.

S. Białousz odniósł się do stwierdzenia, że proces tworzenia prawa powinien być poprzedzony wnikliwą analizą. „W obszarze geoinformacji obowiązują liczne akty prawne oraz normy ISO, które stawiają rygorystyczne wymagania, co do sposobu tworzenia informacji przestrzennej. Mamy pewne formy wypracowane, to się zaczyna od badania potrzeb. Przy tworzeniu informacji przestrzennej chcę wiedzieć dla kogo i komu ta informacja ma służyć, żeby się dowiedzieć o istniejącej już informacji. Istnieje metainformacja, która opisuje wszystko to, co na ten temat powstało i co tam w środku jest. Rozważenia wymaga rola metainformacji w procesie tworzenia prawa”.

P. Polański stwierdził, że: „Dzisiejszy język prawny jest jak język programowania. Program, który piszemy językiem prawnym, będzie tylko tak dobry jak specyfikacja, czyli właśnie projekt ustawy i jego założenia. Jeżeli projektodawca sam nie rozumie dokładnie, co chce osiągnąć, i nie ma pełnej wizji rozwiązania konkretnego zagadnienia, to tworzone przepisy nie będą dobrej jakości. Nie wiadomo, z czego wynika tak kiepski poziom naszych projektów – być może z naszej impulsywnej, słowiańskiej natury. Faktem jest, że przepisy zmieniamy bardzo często, a zmiany te są tak wyrywkowe, częściowe, że nowelizacje nie układają się często w żadną spójną całość. Brak dobrej specyfikacji to według mnie właśnie istota problemu i te wątki były już poruszane. Nie wykształciliśmy w ramach naszej kultury prawnej tego sposobu myślenia o prawie. Zacznijmy najpierw od istoty zagadnienia, od tego, co chcielibyśmy osiągnąć, a dopiero potem przekła-

dajmy to na język nauki prawa czy język prawny. Inaczej wciąż będziemy musieli funkcjonować w tym swoistym szaleństwie, w którym obecnie funkcjonujemy”.

J. Cytowski zwrócił uwagę, że: „jeden problem to duża liczba informacji, a drugi to poprawa dostępności informacji dla fachowców i niefachowców. Myślę, że pewnym rozwiązaniem – właśnie z punktu widzenia przetwarzania informacji – mogłoby być zastosowanie inteligentnych narzędzi przetwarzania informacji. Przetwarzanie informacji to nie tylko wyszukiwanie, lecz także narzędzia, które służą do analizy treści dokumentu”. Wskazując, że istnieją już inteligentne narzędzia, które na podstawie analizy treściowej są w stanie dokonać klasyfikacji dokumentów, poparł zgłoszone na początku debaty postulaty wykorzystywania już istniejących narzędzi w celu zwiększenia dostępu do informacji o prawie. Podkreślił iż „takie narzędzia analizy języka naturalnego, właśnie pod kątem analizy treści, już istnieją. Co więcej polskie narzędzia są przodujące w Europie, więc można sięgnąć do dobrych rozwiązań, być może adaptując je na potrzeby tekstów prawnych, bo pewnie większość dotychczasowych zastosowań dotyczących tekstów, też chyba trudnych tekstów medycznych, można by zapewne stosunkowo niewielkim kosztem adaptować”.

J. Janowski podkreślił wagę konstatacji, że o jakości informacji o prawie przede wszystkim rozstrzyga jakość samego prawa. Stąd płyną liczne postulaty dotyczące informowania o stanie prawa. Doszło tu do rozgraniczenia trzech obszarów: aksjologii, strategii i potrzeb praktycznych. Wymagają one jednolitości, którą może wypracować doktryna prawa. Nawiązał także do poglądu futurologa Michio Kaku, że „mamy do czynienia z logiczną ewolucją pojmowania i traktowania prawa, przekładającą się na informowanie o prawie. Tradycyjnie prawo było postrzegane i interpretowane w działaniu. Było to prawo żywe – in vivo. W drugiej połowie XIX w., wraz z nastaniem pozytywizmu prawnego, zaczęto badać prawo w izolacji, jakby w próbowce, in vitro. Było to już prawo wypreparowane z realnych stosunków społecznych. Kolejny etap owej ewolucji to prawo »w symulacji«, oderwane od życia, a nawet języka, którym się posługują obywatele. Prawo oderwane od ludzi, musi być w najwyższym stopniu niezrozumiałe i dlatego trzeba o nim intensywnie informować, a i tak nadal będzie ono niejasne, niedorzeczne, a nawet niesprawiedliwe”.

W toku debaty rozpatrywano również nowe koncepcje poszerzenia zakresu korzystania z pomocy prawnej, przez równoległe pobudzenie rozwoju rynku usług prawniczych oraz zwiększenie dostępności świadczeń pomocy prawnej dla osób niezamożnych. Zmiany w tych zakresach uznano za istotny element optymalizacji regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazała, że obecnie Polska narusza standardy europejskie w dostępie osób niezamożnych do pomocy prawnej, a w szcze-

gólności do pomocy na etapie przedsądowym. Wskazała dwa podejścia do tego problemu. Przykładem pierwszego są tworzone w Ministerstwie Pracy założenia projektu, w którego ramach zbudowana miałyby być od podstaw struktura, mająca udzielać bezpłatnych porad prawnych a przewidywany koszt takiego przedsięwzięcia to około 200 mln zł. co czyni je obecnie nierealnym. Drugie podejście zakłada uruchomienie dostępnych obecnie środków i zorganizowanie konkursu grantów dla tych instytucji, które udzielają pomocy prawnej.

P. Grabarczyk przedstawił nierozstrzygnięte od wielu lat problemy podatkowe dotyczące stawki VAT od darmowych usług/porad prawnych. Samorządy zawodowe od dawna krytykują brak przepisu ustawy, który jednoznacznie zwalniałby z VAT bezpłatne poradnictwo na rzecz ubogich. Zamiast tego, musi wystarczyć niejednoznaczna interpretacja ustawy przez resort finansów.

M. Badowski, stwierdził, że rozważyć warto „próbę upowszechnienia ubezpieczeń ochrony prawnej, tak, aby informacja o prawie była dostępna bezpośrednio od fachowców bez narażania się na nieprzewidywalne koszty (...) W Niemczech takie ubezpieczenia to powszechna praktyka”.

Ad vocem wypowiedzi M. Badowskiego, głos zabrała I. Lipowicz, zwracając uwagę, iż „wśród wielu wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich jest też wystąpienie dotyczące upowszechnienia tanich ubezpieczeń prawnych. Wiele inicjatyw tego typu już istnieje; np. takich, które byłyby dostępne dla drobnego przedsiębiorcy. To jest inicjatywa, której można stworzyć przyjazne ramy, tylko nie chodzi o to, żeby to było finansowane przez państwo”.

Podsumowując debatę, Moderator podkreślił, że wystąpienia dotyczyły zagadnień aksjologicznych, celowościowych i prakseologicznych. W świetle wystąpienia problematyczne jest samo istnienie w Polsce strategii dostępu do informacji o prawie. Pojawiło się wiele cennych wypowiedzi, jak poprawić obecny stan informowania o prawie, w tym deklaracja gotowości nieodpłatnego udostępniania skonsolidowanych tekstów prawnych przez wydawnictwo prawnicze. Obecnie konieczne jest przesunięcie akcentów w aktywności państwa ze sfery ujawniania informacji o prawie na sferę pomocy prawnej.

Grażyna Szpor*, Justyna Kurek**

* Dr hab. Grażyna Szpor, prof. UKSW – Kierownik Katedry Prawa Informatycznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

** Dr Justyna Kurek – Adiunkt, Katedra Prawa Informatycznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.