

Diagnoza użyteczności i funkcjonalności systemów informatycznych wykorzystywanych w procesie legislacyjnym

1. Zakres artykułu

Artykuł zawiera diagnozę użyteczności i funkcjonalności systemów teleinformatycznych stosowanych w urzędach obsługujących konstytucyjne organy publiczne oraz instytucje im podległe lub przez nie nadzorowane. Obejmuje wybrane systemy zaprezentowane w ramach posiedzeń Zespołu e-Legislacja oraz podczas wizyt studyjnych w Kancelarii Sejmu i Rządowym Centrum Legislacji, to jest:

- Monitor legislacyjny (tzw. Gąsieniczka) – opracowywany w KPRM;

1 Oboje autorzy wnieśli równy wkład w powstanie niniejszego artykułu.

- Rejestr Legislacji (EPM) – system Ministerstwa Finansów;
- Dziennik Ustaw, Monitor Polski, Publiczny Portal Informacji o Prawie oraz Rządowy Proces Legislacyjny – systemy funkcjonujące w ramach RCL;
- System Informacyjny Sejmu, System Edycji Tekstów oraz Internetowy System Aktów Prawnych – systemy kancelarii Sejmu;
- Elektroniczny System Transpozycji Prawa Europejskiego (e-STEP) – system Departamentu Prawa Unii Europejskiej KPRM.

Podstawę niniejszego artykułu stanowiła ekspertyza stworzona na potrzeby Zespołu e-Legislacja. Została ona opracowana na podstawie informacji przedstawionych wprost w trakcie wymienionych spotkań i wizyt – z natury rzeczy nie zawiera zatem całościowej analizy prezentowanych systemów teleinformatycznych. Ta możliwa byłaby jedynie na podstawie wyczerpującej dokumentacji każdego z nich. Należy również założyć, że zaprezentowane informacje na temat praktyk użytkowników korzystających ze wskazanych systemów mogą nie odzwierciedlać w pełni ich zastosowań lub związanych z nimi potrzeb. Zarówno praktyki, jak i potrzeby będą jednak musiały zostać precyzyjnie określone na etapie projektowania nowych lub przeprojektowywania istniejących systemów teleinformatycznych.

2. Perspektywy oceny systemów

W ujęciu modelowym systemy teleinformatyczne obsługujące proces legislacyjny można oceniać z dwóch perspektyw:

- wewnętrznej;
- zewnętrznej.

Z perspektywy wewnętrznej oceniana może być ich użyteczność dla podmiotów znajdujących się wewnątrz systemu orga-

nów władzy publicznej, w szczególności zaś podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w proces legislacyjny. W tym ujęciu ocenie poddany może być potencjał poszczególnych systemów w zakresie:

- gromadzenia, wprowadzania i edycji informacji niezbędnych dla uczestników procesu legislacyjnego, którzy na określonym etapie potrzebują ich w celu realizacji swoich zadań;
- wytwarzania oraz udostępniania informacji i dokumentów podlegających publicznemu udostępnieniu lub niezbędnych innym uczestnikom procesu legislacyjnego na jego kolejnych etapach.

Z perspektywy zewnętrznej systemy mogą podlegać ocenie jako źródło informacji publicznej, niezbędnej dla obywateli i innych adresatów norm prawnych, w celu uzyskania przez nich pełnej informacji na temat planowanych zmian legislacyjnych.

Jednakże podział ten ulega zaburzeniu w zetknięciu z rzeczywistością praktyki stanowienia prawa. Wynika to między innymi z niedostatecznego zakresu informacji otrzymywanych przez uczestników procesu legislacyjnego od wewnątrz. W efekcie sięgają po informacje dostępne publicznie z wykorzystaniem metod i źródeł przeznaczonych dla podmiotów zewnętrznych.

Przedstawiony na wstępie podział wymaga zatem uszczegółowienia, ze względu na specyfikę potrzeb poszczególnych odbiorców oraz ograniczenia istniejących systemów teleinformatycznych. Mając to na uwadze, można wyróżnić następujące główne grupy użytkowników:

- legislatorów: legislatorzy potrzebują łatwych w obsłudze narzędzi wspomagających tworzenie projektów aktów prawnych; przede wszystkim chodzi o narzędzia ułatwiające sam proces pisanie aktu; szczególnie ważne jest to na poziomie resortów, ponieważ legislatorzy sejmowi mają dostęp do własnego na-

rządza; istotne znaczenie ma też dostęp do zasobów zawierających informacje o przepisach planowanych i tworzonych równolegle w innych resortach, a także aktach obowiązujących i oczekujących na wejście w życie;

- urzędników i decydentów odpowiedzialnych za proces legislacyjny: pracownicy administracji publicznej, odpowiedzialni za projektowanie i wdrażania prawa, potrzebują narzędzi umożliwiających bieżące monitorowanie kolejnych etapów prac legislacyjnych, zarządzanie procesem konsultacji, uzgodnień i opiniowania, a w przypadku wdrażania przepisów UE dających możliwość dotarcia do podmiotów odpowiedzialnych za konkretne projekty oraz szybkiej weryfikacji harmonogramu prac; niezbędny jest zatem dostęp do systemów, które agregują takie informacje na bieżąco, zapewniając szybki i łatwy dostęp do wiarygodnej informacji o procesie legislacyjnym, najlepiej w sposób niewymagający dodatkowych działań, a więc maksymalnie zautomatyzowany;
- obywateli i biznesu: społeczeństwo i przedsiębiorcy oczekują, że proces legislacyjny będzie transparentny, jawny i przewidywalny; kluczowe są zapewnienie możliwości wpływania na kształt prawa w procesie konsultacji, a także szybki i łatwy dostęp do wiarygodnej informacji o projektach aktów normatywnych, ich uzasadnień i etapach procedowania; taka sama łatwość w dostępie powinna oczywiście dotyczyć przyjętych aktów prawnych; jednocześnie biznes potrzebuje pewności prawnej oraz dostępu do wysokiej jakości regulacji wspierających rozwój gospodarczy i ograniczających zbędne obciążenia administracyjne; analiza dostępności informacji na temat procesu legislacyjnego dla podmiotów znajdujących się na zewnątrz struktur władzy publicznej musi uwzględniać szczególną perspektywę wynikającą z odczytu maszynowego,

dzięki której możliwe stają się lepsze opracowanie i analiza danych z procesu legislacyjnego.

Proces stanowienia prawa jest skomplikowanym mechanizmem, który można analizować z kilku newralgicznych perspektyw: osób odpowiedzialnych za tworzenie prawa, czyli legislatorów, urzędników odpowiedzialnych za jego realizację oraz podmiotów publicznych, obywateli i biznesu, którzy są ostatecznymi odbiorcami tworzonego prawa. Każda z tych grup ma swoje specyficzne potrzeby, które powinny być uwzględniane przy projektowaniu narzędzi i systemów wspierających proces legislacyjny. Zharmozowanie tych perspektyw wymaga kompleksowego podejścia do projektowania systemów teleinformatycznych obsługujących proces stanowienia prawa i informowania o prawie oraz poszanowania dla zasad jawności i pewności procesu stanowienia prawa, które zapewniają wszystkim zainteresowanym (obywatelom) wgląd w działania administracji publicznej na wszystkich etapach procesu prawotwórczego oraz budują zaufanie do instytucji państwowych.

Systemowe podejście jest również niezbędne przy wdrażaniu zmian w organizacji procesu legislacyjnego. Aby proces stanowienia prawa był efektywny, przejrzysty i odpowiadał na oczekiwania wszystkich interesariuszy, każda ze wskazanych grup powinna mieć zapewnione narzędzia i mechanizmy dostosowane do swoich potrzeb czy realizacji stawianych zadań. Cały proces winien być także wspierany przez odpowiednio zaplanowane działania edukacyjne i szkoleniowe.

3. Omówienie funkcjonalności systemów

Każdy z wykorzystywanych systemów powstał w celu realizacji jednego lub w wyjątkowych wypadkach jednocześnie kilku zadań, takich jak:

- obsługa procesu tworzenia aktów prawnych;
- dokumentowanie prac oraz kolejnych etapów prac nad projektami aktów prawnych;
- zarządzanie dokumentacją związaną z toczącym się procesem legislacyjnym;
- dostarczanie informacji zarządczej;
- agregowanie informacji o aktach prawnych wdrażających prawo UE oraz etapach prac nad konkretnymi projektami, a także o podmiotach odpowiedzialnych i harmonogramie prac;
- wsparcie opiniowania aktów prawnych.

Ocena realizacji tych zadań musi być uzależniona od tego, na ile poszczególne systemy są w stanie wypełniać swoje funkcje samodzielnie, na ile chronią użytkowników i system informacji od błędów, i na ile są zdolne do rozwoju w miarę zmieniających się wymagań oraz ich otoczenia społecznego i technologicznego.

3.1. Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów

W obecnej formie funkcjonuje od 25 stycznia 2022 roku, zastąpił wykaz dostępny w domenie bip.kprm.gov.pl. Po okresie chorób dziecięcych wywołanych nieprawidłowym eksportem danych ze starej bazy oraz niewdrożeniem niektórych funkcjonalności starego wykazu² realizuje swoje zadania w sposób względnie niezakłócony, natomiast po poprawkach wprowadzonych do niego na samym początku nie jest rozwijany, ani też udoskonalany w zakresie sygnalizowanym przez użytkowników. Dotyczy to np. błędów typograficznych wynikających z niewłaściwie wdrożonej responsywności strony. Problemy dotyczyły również ograniczenia pierwotnie istniejącej funkcji eksportu do arkusza kalkulacyjnego

2 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nowy-wykaz-prac-legislacyjnych-rzadu,513262.html>

ze względu na przekroczenie przez wybrane opisy projektów limitu znaków przewidzianego dla komórki w plikach XLSX.

Co istotne, komunikacja między stroną internetową wykazu (front-end) a bazą danych odbywa się za pośrednictwem interfejsu API³. Porównanie zakresu danych dostępnych za pośrednictwem API ze stroną internetową wykazu pokazuje, że strona nie w pełni wykorzystuje dane zawarte w endpointzie. Uwagę zwraca np. odmienny katalog opisów, którymi opatrywany jest każdy projekt. Na stronie wykazu znajdziemy dwa:

- cele projektu oraz informacja o przyczynach i potrzebie rozwiązań planowanych w projekcie;
- istota rozwiązań planowanych w projekcie, w tym proponowane środki realizacji.

W API każdemu z projektów towarzyszą jeszcze trzy sekcje:

- oddziaływanie na życie społeczne nowych regulacji prawnych;
- spodziewane skutki i następstwa projektowanych regulacji prawnych;
- sposoby mierzenia efektów nowych regulacji prawnych.

Sekcje te pozostają jednak nieuzupełnione. Natomiast widoczna jest zbieżność tego katalogu z wymogami stawianymi treści wniosków o wprowadzenie projektu do wykazu, wynikającymi z regulaminu pracy Rady Ministrów⁴ w brzmieniu nadanym mu w 2019 roku⁵.

Upublicznienie tych informacji sprzyałoby debacie nad projektami aktów normatywnych, nie jest zaś wymagane przepisami.

3 Dla każdego wykazu tworzony jest osobny endpoint, z którego pobierane są dane; aktualny wykaz jest dostępny pod adresem <https://www.gov.pl/api/data/registers/search?pageId=20874195>

4 Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M. P. z 2024 r. poz. 806).

5 Uchwała Nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2019 r. poz. 137).

Wykaz w obecnym kształcie realizuje dyspozycję wynikającą z ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁶. Taki jest jego podstawowy cel i z tego tytułu trudno formułować jakikolwiek zarzut, ale – jak widać – back-end wykazu jest gotowy na realizację bardziej ambitnych zadań.

Rozwój wykazu powinien ponadto pociągać upublicznienie informacji o dostępnym interfejsie API oraz udostępnienie pełnej dokumentacji dostępnego endpointu. Pozwoliłoby to na lepszą realizację zasady jawności i standardów otwartych danych.

Wykaz wymaga również integracji z bazą upoważnień ustawowych zamieszczoną w Publicznym Portalu Informacji o Prawie (PPIoP)⁷, co mogłoby przyczynić się do zwiększonej kontroli społecznej nad realizacją obowiązków związanych z wydawaniem aktów wykonawczych.

Usystematyzowania wymaga powiązanie informacji w wykazie z danymi zawartymi w zamieszczonej także w PPIoP bazie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego⁸. Dodatkową komplikację w tym przypadku stanowi fakt, że inicjatywa rządowa przygotowywana przez właściwego (określonego w bazie) ministra może stać się bezprzedmiotowa zanim jeszcze trafi do Sejmu, np. w wyniku zmian wprowadzonych innym projektem, w tym projektem poselskim lub senackim. W tej sytuacji integracja powinna wykraczać poza sam wykaz prac legislacyjnych, dotykając również informacji zawartych w SIS oraz RPL, najlepiej dzięki automatycznej identyfikacji wszystkich projektów dotyczących przepisów zakwestionowanych przez Trybunał, wprost lub pośrednio powiązanych z nimi merytorycznie (w tym ostatnim wypadku automatyzacja może wymagać wsparcia sztucznej inteligencji).

6 T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

7 <https://ppiop.rcl.gov.pl/?r=upowaznienia/index>

8 <https://ppiop.rcl.gov.pl/?r=orzeczenia/index>

3.2. Wykazy prac legislacyjnych poszczególnych ministrów

Aktualny system publikowania wykazów prac legislacyjnych przez poszczególne ministerstwa cechuje się dużą dowolnością i różnorodnością. Ustawa o działalności lobbingsowej określa, co powinien zawierać wykaz każdego z ministrów, jednakże ewidentnie brakuje w tym zakresie dobrych praktyk lub standardów, w efekcie czego proces publikacji i aktualizacji pozostaje niespójny. Przejawia się to na kilka sposobów:

- brak spójności w strukturze i zawartości danych; mimo wspólnych wymagań wynikających z podstawy ustawowej ich prowadzenia, zawartość poszczególnych kolumn w wykazach nie jest ani jednolicie określona, ani tym bardziej uzupełniana w sposób jednolity;
- poszczególne wykazy aktualizowane są w różnym tempie, co utrudnia wiarygodne monitorowanie postępu prac legislacyjnych nad projektami rozporządzeń;
- ministerstwa wykorzystują różne formaty plików, co dodatkowo komplikuje cały proces; pliki XLSX, choć popularne, nie radzą sobie z dużą liczbą wpisywanych projektów – stają się zbyt obszerne i trudne w obsłudze; z kolei pliki w formacie PDF są zbyt statyczne i nie pozwalają na interaktywne zarządzanie danymi; nieelastyczność tych formatów ogranicza możliwość efektywnego przetwarzania i analizy danych;
- problemem jest również brak interoperacyjności, co utrudnia konsolidację danych z różnych źródeł.

Obecne narzędzia nie odpowiadają potrzebom wynikającym ze skali i złożoności procesu legislacyjnego, w ograniczonym stopniu wspierają też proces automatycznego generowania informacji zarządczej, choćby w zakresie liczby prowadzonych projektów czy harmonogramu prac.

Aby przezwyciężyć istniejące ograniczenia, konieczne jest opracowanie nowego rozwiązania, które będzie uwzględniało potrzeby różnych użytkowników. System ten powinien integrować dane z resortów w ramach jednego wspólnego interfejsu ujednoliconego z wykazem prac Rady Ministrów. Zapewniłoby to spójność danych i łatwość aktualizacji.

Taki wykaz mógłby być publikowany w sposób ciągły, zapewniając lepszy dostęp do informacji oraz ich aktualność, a także stanowić komponent „nowego” Rządowego Procesu Legislacyjnego, co ułatwiłoby integrację z innymi systemami.

3.3. Rządowy proces legislacyjny

Postęp prac nad projektami ustaw i rozporządzeń jest dokumentowany w serwisie Rządowy proces legislacyjny⁹. Z punktu widzenia podmiotów zewnętrznych witryna ta spełnia dwie funkcje:

- repozytorium dokumentów odnoszących się do danego projektu;
- źródła informacji na temat poszczególnych etapów prac nad projektem.

Oba zadania są teraz realizowane przez serwis w ograniczonym zakresie, przede wszystkim ze względu na opóźnienia, z jakimi zamieszczane są w nim poszczególne informacje.

Ocena serwisu jako repozytorium wynika głównie ze struktury oraz formy zamieszczonych w nim danych. Podstrona każdego projektu zawiera dokumenty pogrupowane według:

- etapu, do którego są przyporządkowane;
- kategorii: projekt, zgłoszone uwagi, odniesienie się do nich i działania podjęte na danym etapie.

9 <https://legislacja.rcl.gov.pl/>

Dotychczas system pozwalał użytkownikom zaangażowanym w prace nad projektami na względnie swobodny wybór, gdzie które informacje są zamieszczane, jak tytułowane są poszczególne pliki i w jakim formacie zapisywane.

W efekcie utrzymało się szereg zjawisk utrudniających pracę z tymi materiałami:

- zamieszczanie tekstów projektu, ich OSR i uzasadnień w sekcjach innych niż „projekt”; dotyczy to np. zamieszczania zrewidowanej wersji projektu w sekcji „odniesienie się do uwag”;
- zamieszczanie wskazanych plików w postaci skompresowanej w plikach ZIP;
- zamieszczanie skanów dokumentów pochodzących od podmiotów instytucjonalnych zaangażowanych w proces legislacyjny.

Szereg możliwych błędów pojawia się z powodu całkowitego oderwania metadanych dokumentu od jego faktycznej treści. W ten sposób możliwe stają się np.:

- zamieszczenie w serwisie projektu ustawy oznaczonego błędnie jako rozporządzenie i *vice versa*;
- zamieszczenie projektu opatrzonego błędnym tytułem;
- zamieszczenie projektu opatrzonego tytułem wraz z numerem z wykazu prac legislacyjnych;
- zamieszczenie projektu opatrzonego dwoma tytułami (w przypadku jego zmiany w trakcie prac legislacyjnych).

Jest to efektem wprowadzania danych manualnie – ich kopiowania z treści plików, porządku obrad Rady Ministrów lub wykazu prac legislacyjnych.

Jako źródło informacji na temat postępów prac legislacyjnych serwis nastrocza innych kłopotów, które po części wynikają z czynnika ludzkiego, przede wszystkim jednak z fakultatywności wprowadzania niektórych danych dotyczących projektu i prac nad nim.

Każdy projekt opatrzony jest metadanymi obejmującymi w szczególności:

- tytuł;
- datę utworzenia;
- status projektu;
- nazwę wnioskodawcy;
- numer i okres kadencji;
- dział administracji rządowej;
- podstawę prawną (wraz ze wskazaniem konkretnych jednostek redakcyjnych);
- akty nowelizowane;
- akty uchylane;
- nazwę wykazu prac legislacyjnych;
- numer z wykazu prac legislacyjnych;
- realizowane akty prawne Unii Europejskiej;
- hasło tematyczne;
- słowa kluczowe;
- komentarz publiczny;
- wskazanie aktualnego etapu procesu legislacyjnego;
- daty rozpoczęcia poszczególnych etapów.

Jednakże ze względu na fakt, że ich uzupełnianie przez osoby odpowiedzialne za prowadzenie danego projektu jest w dużym stopniu jedynie fakultatywne, mogą dawać zaburzony obraz procesu legislacyjnego, zwłaszcza w zakresie:

- daty rozpoczęcia poszczególnych etapów;
- aktualnego statusu prac legislacyjnych;
- zakresu przedmiotowego projektu.

Wynika to z kilku okoliczności. Daty otwarcia poszczególnych etapów zapisywane w rejestrze zmian dołączonym do projektu nie są zbieżne z datami faktycznego otwarcia tych etapów. Prawidłową datę można znaleźć w dwóch miejscach:

- piśmie przewodnim dołączonym do projektu (zwykle plik PDF, niekiedy wraz z innymi dokumentami skompresowany w pliku ZIP – w praktyce więc niedostępnym do automatycznej obróbki);
- rubryce „rozpoczęcie”, która może towarzyszyć każdemu etapowi na stronie projektu; jednakże w przeważającej liczbie projektów rubryka pozostaje nieuzupełniona, i jako data referencyjna widoczna jest jedynie data uzyskania przez dany etap statusu „aktualny” – zwykle o kilka dni późniejsza niż data faktycznego rozpoczęcia tego etapu.

Dane zawarte w metadanych projektów stanowią fundament funkcjonowania zaimplementowanej w serwisie wyszukiwarki oraz systemu powiadomień Rządowego Centrum Legislacji. Wiarygodność obydwu tych narzędzi jest zatem uzależniona od tego, na ile wyczerpujące są informacje zawarte w metadanych projektów. Brak konieczności ich uzupełniania, czy idąc dalej – brak mechanizmu automatycznego uzupełniania tych metadanych powodują, że wyniki prezentowane przez wyszukiwarkę i otrzymywane w powiadomieniach nie odzwierciedlają prawidłowo zawartości bazy danych serwisu.

Szczególną kategorię błędów i nieporozumień stwarza moment przepisania projektu z jednego wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów do drugiego. Takiemu projektowi odpowiadają dwie podstrony w serwisie RPL – każda z nich powiązana z innym numerem innego wykazu prac legislacyjnych. Rodzi to zamieszanie, którego przejawami bywały:

- zamieszczanie poszczególnych plików odnoszących się do projektu raz w jednym, raz w drugim projekcie;
- kontynuacja prac nad projektem pod starym numerem po wycofaniu ich z nowego wykazu.

Dochodzi do tego jeszcze brak obustronnych, a często jakichkolwiek linków między oboma wystąpieniami projektu.

Ten sam problem występuje niekiedy w sytuacji błędnego, podwójnego prowadzenia metryk dla tego samego projektu. Na marginesie należy dodać, że niektóre resorty prowadzą projekty poza RPL, np. na własnej stronie BIP, z dużą dowolnością uzupełniając metrykę projektu w RPL.

Rozwiązaniem tych problemów byłoby nadanie unikalnego identyfikatora projektu. Aby dobrze spełniał swoją funkcję, powinien między innymi:

- pozwalać na jednoznaczną identyfikację tożsamości projektu od pierwszej publikacji w wykazie prac legislacyjnych aż po jego ogłoszenie;
- w sposób jednoznaczny powiązać ze sobą poszczególne wersje projektu, również w wypadku rozdzielenia lub łączenia projektów w trakcie prac nad nimi;
- być także niezależnym od obecności projektu w tym czy innym wykazie prac legislacyjnych.

Rolę takiego identyfikatora mógłby odgrywać np. ELI-DL, którego szersze omówienie stanowi przedmiot innej ekspertyzy zespołu ekspertów przy zespole e-Legislacja¹⁰.

Konsekwencją aktualnie przyjętej specyfiki serwisu RPL jest też jej niezdolność do dostarczania informacji na temat przewidywanych działań podmiotów zaangażowanych w proces legislacyjny.

Na najbardziej podstawowym poziomie przejawia się to brakiem informacji, które są obecne na stronach rządowych – w szczególności o planowanym rozpatrzeniu danego projektu przez Radę Ministrów. Oczekiwanie, że serwis w sposób wyczerpujący będzie pokazywał informacje o zdarzeniach odnoszących się do danego

10 G. Wierczyński, *Zmiany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, które są niezbędne do wdrożenia systemów e-legislacji*, https://przegladlegislacyjny.gov.pl/wp-content/uploads/2025/09/ekspertyza_Wierczynski_WCAG.pdf

projektu, powinno wręcz iść dalej, dążąc do uzupełniania aktualnych, nieuzasadnionych niczym mankamentów.

Występujący do niedawna brak publicznie dostępnego kalendarza oraz agendy posiedzeń Stałego Komitetu Rady Ministrów został uzupełniony w trakcie prac nad ekspertyzą stanowiącą podstawę niniejszego artykułu. Udostępnienie tych danych, pożądane z punktu widzenia transparentności procesu legislacyjnego i zwiększenia dostępności kluczowych informacji dla interesariuszy, mogłoby zostać uzupełnione o informację na temat przebiegu posiedzeń, o którym obecnie wnioskować można pośrednio, gdy projekty objęte agendą ponownie trafią na SKRM lub do porządku posiedzenia Rady Ministrów.

3.4. Decyzje Rady Ministrów

Porządek obrad Rady Ministrów publikowany jest obecnie w portalu gov.pl¹¹. Za umieszczeniem projektu w porządku obrad nie podąża automatycznie aktualizacja informacji na jego temat zamieszczonych w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego¹². Etap „Rada Ministrów” w RPL w latach 2020–2023 był otwierany średnio 8,42 dnia po rozpatrzeniu danego projektu przez Radę Ministrów¹³. Oznaczało to, że w dniu posiedzenia nie była publicznie dostępna wersja projektu poddana głosowaniu.

W tej kadencji sytuacja wygląda znacznie lepiej. Odsetek wypadków, w których projekt przekazany na posiedzenie Rady Ministrów nie został wcześniej opublikowany na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego nie przekraczał 20%, a opóźnienie publikacji wynosiło nie więcej niż 11 godzin.

11 <https://www.gov.pl/web/premier/porzadek-obrad-rady-ministrow>

12 <https://legislacja.rcl.gov.pl/>

13 Obliczenia własne na podstawie danych cząstkowych z bazy danych www.monitoringregulacyjny.pl

Problemów dostarczają również zamieszczane w porządku obrad projekty pozbawione numeru z wykazu prac legislacyjnych. Ten brak potencjalnie uniemożliwia jednoznaczne określenie, który projekt będzie procedowany danego dnia.

Wyniki posiedzenia nie są ogłaszane w sposób systematyczny. Można je odnaleźć w sekcji „decyzje rządu”¹⁴, która jest prowadzona w formie bloga. Brakuje tam zwłaszcza opatrzenia poszczególnych projektów numerami z wykazu prac legislacyjnych rządu.

Z perspektywy użytkownika istnieją istotne ograniczenia w dostępności i spójności informacji między różnymi rejestrami. Strona z porządkiem obrad Rady Ministrów oraz strona z informacjami o decyzjach podjętych na tych posiedzeniach funkcjonują niezależnie, bez wzajemnej integracji i powiązania z Rządowym Procesem Legislacyjnym (RPL). Użytkownicy muszą ręcznie nawigować pomiędzy tymi zasobami, co utrudnia płynne śledzenie procesu legislacyjnego.

Sytuację dodatkowo komplikuje brak powiązania danych w RPL z informacjami o rozpatrywaniu projektu przez rząd i podjętej decyzji. Informacje nie są widoczne w RPL, dopóki projekt nie zostanie udostępniony w odpowiedniej wersji – na Radę Ministrów lub skierowanej do Sejmu.

Warto podkreślić, że dość szybko następuje aktualizacja wykazu prac legislacyjnych po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów. Niemniej jednak informacja w wykazie jest ręcznie wprowadzonym komentarzem o zamknięciu etapu rządowego, który nie zawiera linku do decyzji rządu ani bezpośredniego odniesienia do projektu w RPL lub na stronach Sejmu, co ogranicza przejrzystość i dostępność informacji.

14 <https://www.gov.pl/web/premier/decyzje-rzadu>

3.5. Proces legislacyjny w Sejmie i Senacie

Sejm dość dokładnie, choć nieraz z kilkudniowym opóźnieniem, dokumentuje postępy prac nad projektami ustaw. Po złożeniu projektu u Marszałka Sejmu jest on opatrywany unikalnym numerem. Numer ten z niewiadomych powodów nie jest wykorzystywany na dalszych etapach procesu legislacyjnego (z wyjątkiem konsultacji społecznych). Zastępuje go inny unikalny identyfikator, którym jest numer druku sejmowego. W ten sposób zaprzepaszczona zostaje szansa na określenie jednolitej tożsamości projektu, niekiedy bowiem tytuł i data skierowania do Sejmu są niewystarczające, żeby wskazać jeden i tylko jeden projekt.

Jest to tym istotniejsze, że z niezrozumiałych przyczyn dane zamieszczone obok projektu w zakładce „Wniesione projekty ustaw”¹⁵ w większości znikają ze strony Sejmu z chwilą nadania projektowi numeru druku, uniemożliwiając późniejsze określenie, kiedy dany projekt był skierowany w celu zaopiniowania do różnych podmiotów oraz czy wnioskodawca był wzywany do jego uzupełnienia. Zdarzały się też sytuacje, w których projekt, ze względu na jego wycofanie, był usuwany z tej listy bezpowrotnie, nie pozostawiając po sobie żadnego śladu.

W większości przypadków lepiej rozwiązane jest powiązanie złożonego projektu z właściwą stroną w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Zdarza się jednak, że załączone linki nie są prawidłowe lub nie są już aktualne.

Podobnego rozwiązania brakuje dla projektów senackich. Było to uzasadnione względami historycznymi, tj. pierwotnym brakiem możliwości określenia unikalnego adresu dla konkretnego druku senackiego. Obecnie jest to już możliwe i System Informacji Sejmo-

15 <https://sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadcji=10&Kol=D&Typ=UST>

wej mógłby zostać pod tym względem zaktualizowany. Na stronie Senatu odesłania w drugą stronę są każdorazowo zamieszczane, choć zdarza się, że kierują do niewłaściwego druku sejmowego.

Na styku obu izb Parlamentu ujawnia się niskie tempo, z jakim uzupełniane są postępy prac legislacyjnych zamieszczane na stronie Sejmu. Uchwalona ustawa w wersji skierowanej do Senatu bywa szybciej dostępna na stronie Senatu niż Sejmu. Podobnie jest z uchwałami Senatu, które z kolei wracają do Sejmu z opóźnieniem. Pliki z tekstami przyjętych aktów prawnych zamiast być dostępne do pobrania w jednym miejscu, są przesyłane pomiędzy organami.

3.6. Decyzje Prezydenta RP

Systemy obsługujące kancelarię Prezydenta RP nie były przedmiotem analizy zespołu, odnotowujemy jednak brak ich formalnej i technicznej łączności z innymi podmiotami – przepływ informacji o przyjętych i podpisanych aktach prawnych odbywa się za pośrednictwem komunikacji mailowej na styku kancelaria Sejmu–kancelaria Prezydenta RP.

Dodatkowe problemy pojawiają się w zakresie gromadzenia informacji na temat ustaw podpisanych lub zawetowanych przez Prezydenta przez podmioty niezaangażowane w proces legislacyjny.

Informacja może być pozyskiwana z dwóch źródeł:

- strony internetowej Sejmu (harmonogramu procesu legislacyjnego danego projektu) – zamieszczana jest tam jednak ze znacznym opóźnieniem, sięgającym od kilku do kilkunastu dni; w efekcie informacja ta bywała publikowana już po ogłoszeniu danej ustawy w Dzienniku Ustaw;
- strony internetowej Prezydenta – tutaj sytuacja wygląda odmiennie w przypadku ustaw podpisanych oraz zawetowanych;

dla podpisanych prowadzony jest w miarę usystematyzowany rejestr¹⁶, uzupełniany z opóźnieniem około jednego dnia; zestawienie ustaw zawetowanych¹⁷ nie ma tak systematycznego charakteru, jego formuła bardziej przypomina blog niż rejestr czy wykaz w jakimkolwiek tego słowa znaczeniu; w większości wypadków ani w tytule wiadomości, ani w jej leadzie nie są zamieszczone pełen tytuł i data zawetowanej ustawy; często informacja opatrzona jest jedynie nazwą potoczną, pod którą dany projekt funkcjonuje w opinii publicznej; niekiedy informacje zamieszczane we wskazanych źródłach poprzedzane są informacjami zamieszczonymi na innych podstronach – przede wszystkim w aktualnościach, co dodatkowo przyczynia się do chaosu informacyjnego.

Informacja o zawetowanych ustawach stanowi również dodatkowy obszar, któremu brakuje pełnej transparentności niezbędnej dla rekonstrukcji przebiegu procesu legislacyjnego. Niejednokrotnie odwołuje się ona do „licznych opinii ekspertów”, które nie są przy tej okazji udostępniane.

Na marginesie należy odnotować też brak bazy, czy choćby jednego miejsca na stronie www Prezydenta RP lub w zakładce BIP, gdzie byłyby gromadzone i przechowywane projekty rozporządzeń oraz zarządzeń Prezydenta. Informacja o projektowanych aktach bywa publikowana w aktualnościach, ale nie zawsze z załącznikiem w postaci tekstu projektu wraz z uzasadnieniem, zdarzają się także sytuacje, kiedy odnośniki do dokumentów są po pewnym czasie nieaktywne¹⁸.

16 <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy-podpisane>

17 <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane>

18 Zob. projekt z 20 lipca 2018 r. postanowienia Prezydenta o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles3/files/18_referendum/projekt_postanowienia.pdf

3.7. Akty oczekujące na ogłoszenie

Udostępnienie informacji o aktach prawnych oczekujących na publikację to jeden z istotniejszych kroków na drodze do transparentności procesu legislacyjnego, domykający cykl informowania o postępach prac nad konkretnym aktem. Pierwotnym celem wykazu jako narzędzia koordynującego ogłaszanie aktów prawnych było wspieranie pracy resortów, ale jest również wykorzystywany przez obywateli, a w szczególności przedsiębiorców w działalności biznesowej i planowaniu strategicznym.

Z punktu widzenia odbiorcy istotna jest nie tylko informacja o planowanej najpóźniejszej dacie ogłoszenia, ale i samo poinformowanie o tym, że akt został już skierowany do publikacji.

Mimo umiejscowienia w ramach RCL wykaz jest uzupełniany ręcznie poprzez wklejenie tytułu aktu prawnego, a metadane są uzupełniane na podstawie wyrażeń regularnych. W części, która nie jest widoczna dla użytkownika zewnętrznego, wykaz wyposażony jest w narzędzia, ważne z punktu widzenia kontroli zarządczej, np. moduł statystyczny wskazujący poziom obciążenia pracą poszczególnych pracowników skorelowany z planowanymi datami ogłoszenia.

Podstawowym mankamentem wykazu jest brak połączenia z innymi rejestrami, szczególnie metryką projektu na stronach Sejmu i w bazie RPL. Sporadycznie zdarza się, że w wykazie znajdują się wpisy dotyczące aktów, które zostały już opublikowane. Dla świadomego użytkownika oznacza to konieczność przechodzenia pomiędzy różnymi systemami, ale z punktu widzenia całości systemu informowania o prawie jest przykładem silosowego rozwiązania, które skupia się jedynie na realizacji jednej, konkretnej potrzeby, nie tworząc spójnego i zintegrowanego systemu informacyjnego.

3.8. Akty ogłoszone

Informacja na temat ogłoszonych aktów normatywnych zamieszczana jest w dwóch miejscach:

- na stronie Dziennika Ustaw¹⁹, jako oficjalnym publikatorze;
- w Internetowym Systemie Aktów Prawnych²⁰ (ISAP).

Kluczowy problem, jaki powstaje w chwili publikacji aktu, sygnalizowany także w innych ekspertyzach zespołu ekspertów przy zespole e-Legislacji²¹, wiąże się z formatem publikowanego pliku – plik PDF z ogłoszonym aktem normatywnym zostaje pozbawiony informacji zgromadzonych w projekcie tak długo, jak długo pozostawał w formacie DOCX.

Akt opublikowany w Dzienniku Ustaw nie posiada metadanych wykraczających poza jego nagłówek. Po raz kolejny na tym etapie zerwana zostaje tożsamość projektu. W przypadku ustaw zwykle nie jest to problem – data i tytuł są w większości wypadków wystarczające dla powiązania ogłoszonego aktu z jego projektem. Znacznie więcej problemów nastroczają rozporządzenia – widoczne to było szczególnie w okresie pandemii, gdy w relatywnie krótkim czasie wydano kilkadziesiąt tak samo zatytułowanych rozporządzeń nowelizujących rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego. Niejednokrotnie zdarzało się wówczas, że publikacja w Dzienniku Ustaw poprzedzała zamieszczenie projektu w wykazie prac legislacyjnych i w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Ustalenie więc, pod

19 <https://dziennikustaw.gov.pl/DU>

20 <https://isap.sejm.gov.pl/>

21 Zob. J. Deminet, M. Godlewska, *Kierunki modernizacji i rozwoju systemu informatycznego obsługującego proces legislacyjny*, https://przegladlegislacyjny.gov.pl/wp-content/uploads/2025/10/Deminet_Godlewska_WCAG.pdf

jakim numerem w wykazie Rady Ministrów procedowane było konkretne rozporządzenie, często wymagało szczegółowej analizy treści wydanych przepisów.

Opublikowany akt, opatrzony bogatszymi metadanymi, zamieszczany jest w ISAP, należy jednak zwrócić uwagę na to, że czasem dzieje się to nawet kilka dni po zamieszczeniu go w Dzienniku Ustaw. ISAP jednoznacznie wiąże ustawy z drukami sejmowymi, ale nie rozwiązuje problemów z ustaleniem tożsamości rozporządzeń.

Dane zamieszczane w ISAP dostępne są również przez API. Do kwietnia 2023 roku było to API w subdomenie isap.sejm.gov.pl – w pełni zsynchronizowane z danymi zawartymi w systemie. Po tej dacie API zostało zastąpione przez API Europejskiego Identyfikatora Prawodawstwa (ELI) – wówczas pojawiły się problemy z aktualnością danych zamieszczanych w endpointzie. Do istniejącego już opóźnienia ISAP względem Dziennika Ustaw należało dodać kolejne opóźnienie ELI względem ISAP, co w pewnych sytuacjach mogło podważyć wiarygodność tego źródła w zastosowaniach profesjonalnych.

3.9. Charakterystyki rzeczowe aktów prawnych jako istotny element baz ISAP i PPIoP

Tezaurus hasel w Internetowym Systemie Aktów Prawnych (ISAP) oraz hasła w Skorowidzu przepisów prawnych (1918–2024) na Publicznym Portalu Informacji o Prawie (PPIoP) uzupełniają metryki aktów prawnych, umożliwiając użytkownikom wyszukiwanie oraz identyfikację aktów powiązanych tematycznie. Jednakże w praktyce użytkownik tych zasobów mierzy się z wieloma trudnościami wynikającymi z odmiennej struktury i zasobu leksykalnego słowników. Różnice te powodowane są odmienną metodologią tworzenia, prezentacji oraz nadawania

haseł, a także różnymi zasadami aktualizowania stosowanej terminologii.

Słownik Skorowidza charakteryzuje się zaawansowaną, relacyjną budową, co pozwala na głębsze i bardziej precyzyjne dotarcie do grup aktów prawnych powiązanych ze sobą tematycznie. Ponadto redakcja Skorowidza dynamicznie odpowiada na wyzwania związane z nowymi obszarami legislacji, wymagającymi rozbudowy leksyki o nowe hasła. Dobrym przykładem jest hasło „COVID-19” i powiązane z nim hasła podrzędne, które wprowadzono do Skorowidza w wyniku uchwalania aktów prawnych mających na celu przeciwdziałanie COVID-19. Dla porównania, w ISAP wyszukiwanie takiej legislacji odbywa się głównie za pomocą hasła „choroby zakaźne”, które – ze względu na swoją szeroką definicję i ogólnikowy charakter – prowadzi do wyników obejmujących dużą liczbę aktów prawnych, co sprawia, że przeglądanie i weryfikowanie powiązanych z hasłem dokumentów jest trudne.

Zaletą Tezaurusu ISAP jest możliwość przejścia do innych grup aktów prawnych z poziomu haseł dodatkowych widocznych w metryce konkretnego aktu prawnego. Jest to swoista funkcja „zobacz także”, która dla użytkownika może być ważną podpowiedzią o dostępnych kierunkach dalszych poszukiwań.

Niewątpliwą zaletą słownika tworzonego na potrzeby Skorowidza jest również spójność wynikająca z jednoosobowego zarządzania procesem tworzenia i nadawania haseł, co minimalizuje wszelkie rozbieżności. Jednocześnie uzależnienie całego procesu od jednej osoby stanowi zarówno wyzwanie, jak i generuje liczne ryzyka, szczególnie w kontekście długoterminowego zarządzania i ciągłości działania.

Obydwa systemy cechuje redundancja polegająca na dublowaniu czynności, w tym wielokrotne wpisywanie i opisywanie tego samego dokumentu przez różne osoby w różnych zespołach,

co zwiększa nakład pracy i generuje niepotrzebne koszty. Taka dychotomia jest wysoce niekorzystna a także dla administracji publicznej, która musi ponosić większe koszty utrzymania i rozwijania dwóch niezależnych systemów, oraz dla użytkowników. Ci ostatni są zmuszeni zarówno do nauki obsługi, jak i odmiennych metod wyszukiwania w obu zasobach, co utrudnia im dostęp do informacji i wydłuża czas wyszukiwania.

Jednym z potencjalnych rozwiązań jest ujednolicenie narzędzi wyszukiwawczych poprzez stworzenie jednego słownika o rozbudowanej strukturze i spójnej metodologii. Takie działanie wymagałoby „przekatalogowania” metryk aktów prawnych w dwóch bazach, co jest wyzwaniem organizacyjnym, ale przyczyniłoby się do poprawy spójności oraz wpłynęło na skuteczność i wiarygodność wyszukiwania prowadzonego poprzez hasła. Niezbędne są walidacja i weryfikacja istniejących haseł, poprawa klasyfikacji poszczególnych aktów prawnych oraz przegląd prawidłowości opisu aktów według ogólnych zasad – np. akt wykonawczy i nowelizacja nie mogą mieć szerszego zakresu tematycznego niż ustawa upoważniająca lub nowelizowana.

Można też rozpocząć prace koncepcyjne nad adaptacją do polskich warunków lub harmonizacją terminologii z tezauresem EuroVoc.

Być może w przyszłości możliwa będzie rezygnacja z ręcznego nadawania haseł na rzecz wdrożenia zaawansowanej wyszukiwarki kontekstowej, pozwalającej precyzyjnie przeszukiwać zasoby na podstawie pełnotekstowej analizy treści, szczególnie w oparciu o AI.

Niezależnie od wybranego kierunku konieczne jest wypracowanie rozwiązania eliminującego obecne niespójności oraz powtarzanie tych samych czynności przez redaktorów odpowiedzialnych za obydwa systemy.

3.10. Opracowanie projektów

Jakość i wygoda pracy legislatora uzależnione są od dostępu do trzech czynników:

- wygodnego edytora;
- niezawodnej informacji na temat obowiązującego stanu prawnego;
- informacji na temat stanu prac legislacyjnych w toku.

Nie ma przeszkód, aby wszystkie trzy potrzeby były spełniane przez jedno narzędzie. W tej chwili funkcje te są rozproszone pomiędzy systemami dostępnymi dla wybranych instytucji, a częściowo w ogóle niedostępne z wykorzystaniem publicznie dostępnych narzędzi.

Ocena obecnego szablonu aktów normatywnych opracowanego w wyniku współpracy Sejmu i RCL, szczególnie pod kątem zasadności utrzymania zależności między tym rozwiązaniem a ekosystemem Microsoft Office, została przeprowadzona w innej ekspertyzie zespołu ekspertów przy zespole e-Legislacja²².

Szablonem zostały objęte style poszczególnych akapitów, natomiast nie zawiera on gotowych rozwiązań dla przypadków, w których treść przepisów musi zostać sformułowana w ściśle określonej formie, a forma ta pociąga za sobą treść możliwą do automatycznego przeniesienia do metadanych dokumentu. Do takich przepisów należą w szczególności:

- przepisy wprowadzające do wyliczenia wskazujące tytuł aktu nowelizowanego;
- odesłania;
- *vacatio legis*;
- podstawa prawna rozporządzenia.

22 Zob. J. Deminet, M. Godlewska, *Kierunki modernizacji...*, op. cit.

Zintegrowanie odpowiedniego parsera lub formantów mogłoby pozwolić na uniknięcie ręcznego przepisywania informacji charakteryzujących dany projekt na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego w celu wprowadzania go do kolejnych baz danych, zaczynając od wykazu prac legislacyjnych, poprzez serwis Rządowy Proces Legislacyjny aż po Dziennik Ustaw.

Rozważając taką automatyzację, warto przyjrzeć się rozwiązaniom już istniejącym w procesie. Na szczególną uwagę zasługują funkcjonalności wykorzystywanego przez legislatorów sejmowych Systemu Edycji Tekstów (SET). Narzędzie umożliwia między innymi:

- automatyczne opracowanie listy ustaw nowelizowanych;
- sprawdzenie prawidłowości odesłań;
- sprawdzenie, czy inny projekt (druk sejmowy) nie nowelizuje tej samej jednostki redakcyjnej.

Zastosowanie tych funkcjonalności znacząco poprawia jakość tekstu projektu, automatycznie dostarcza metadane projektu oraz pozwala dostrzec kontekst zmian wykraczający poza ramy jednego projektu.

Implementacja tych rozwiązań na wcześniejsze etapy, a najlepiej już na etap opracowywania pierwszej wersji projektu, mogłaby przyczynić się do poprawy jakości legislacji oraz dostarczyć niezawodne dane na potrzeby omawianych wcześniej mechanizmów wyszukiwania i powiadomień obecnych w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Wymagałoby to integracji systemu (udostępnienia go przez API) na potrzeby edytora projektów – w ramach pełnej integracji lub jako usługi online stanowiącej swego rodzaju walidator projektów przygotowanych za pomocą szablonu. W tym drugim wariantie byłoby to możliwe nawet bez reformy szablonu w istniejącym kształcie.

3.11. Wersjonowanie projektów

Administracja publiczna na swoje własne, wewnętrzne potrzeby stosuje dwutorowe podejście do zarządzania procesem legislacyjnym. Metadane, bez dokumentów, dostępne są w jednym systemie lub rozproszone pomiędzy różne systemy, natomiast dokumenty, pozbawione części metadanych, przechowywane są w EZD. Taki system daje możliwość dostępu do treści dokumentów oraz zarządzania nimi i ich historią poprzez kontrolę „wersjonowania”, co umożliwia łatwy powrót do wcześniejszych wersji, analizę wprowadzonych zmian i wpływa na transparentność całego procesu pracy nad dokumentem. Jednak z powodu braku pełnych metadanych nie oferuje szybkiego wglądu w całościowy proces legislacyjny. Na to nakładają się praktyki organizacyjne, np. zakładania „spraw na sprawie”, czyli tworzenia własnych podręcznych podzbiorów, w których gromadzone są kolejne iteracje dokumentów z monitorowanego obszaru, tak aby „nie utracić z oczu” nadzorowanych projektów. Takie podejście, choć pozwala na zachowanie kontroli nad poszczególnymi etapami prac, prowadzi do fragmentaryzacji informacji i utrudnia całościowy wgląd w proces stanowienia prawa. Konieczność posiadania repozytorium dokumentów jest niezaprzeczalna. Narzędzie to powinno być wzorowane na klasycznych systemach do zarządzania dokumentami (DMS), które pozwalają na: przechowywanie i archiwizację dokumentów, zarządzanie wersjami, indeksowanie, wyszukiwanie i filtrowanie według różnych kryteriów, kontrolę dostępu i nadawanie uprawnień. Ponadto wspomagają obieg dokumentów oraz pozwalają na wspólną pracę nad konkretnymi dokumentami. Zwykle także są otwarte na integrację z innymi systemami.

Należy rozważyć, czy rozwiązanie ma być oparte na EZD, czy też powinno zostać wdrożone nowe kompleksowe narzędzie.

3.12. Agregacja informacji na temat procesu legislacyjnego

Jednym z kluczowych problemów publicznie dostępnych informacji na temat postępów procesu legislacyjnego jest ich znaczne rozproszenie. Stanowi to niewątpliwą uciążliwość dla obywateli i biznesu, ale paradoksalnie nie mniejszą trudność sprawia instytucjom zaangażowanym w proces legislacyjny, dla których kłopotliwe okazuje się zarówno osadzenie opracowywanych przez siebie projektów w kontekście całokształtu toczących się prac legislacyjnych, jak i nierzadko podążanie za postępem zainicjowanych przez siebie prac.

W trakcie posiedzeń zespołu oraz wizyt studyjnych mieliśmy okazję zapoznać się z dwoma systemami stworzonymi oddolnie w celu załatwienia tego braku:

- Monitor legislacyjny (tzw. Gąsieniczka) – system KPRM;
- Rejestr legislacji – system Ministerstwa Finansów.

Przebieg prac zespołu nie dał nam okazji do pozyskania informacji na temat innych podobnych systemów funkcjonujących w pozostałych resortach, można natomiast z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że z konieczności – przynajmniej w części z nich – funkcjonują zbliżone rozwiązania.

Potrzeba agregacji informacji na temat toczących się procesów legislacyjnych jest jednym z najbardziej oczywistych wyzwań stojących przed zespołem e-Legislacja, a żeby lepiej ją zrozumieć, warto przyjrzeć się, jak jest zaspokajana z zastosowaniem środków i możliwości dostępnych w poszczególnych instytucjach, i jakie inne potrzeby pozostają z nią w najściślejszym związku.

3.12.1. Monitor legislacyjny

System powstał w odpowiedzi na potrzebę zbierania i konsolidacji informacji o procesie legislacyjnym z różnych komórek

organizacyjnych KPRM. Jest także wykorzystywany w monitorowaniu pozarządowych projektów ustaw oraz stanowisk rządu przekazywanych do Sejmu, będąc obecnie jedynym miejscem (poza informacjami dostępnymi na stronie Sejmu), gdzie tego rodzaju dane są systematycznie gromadzone. Głównym zadaniem bazy jest dostarczanie informacji umożliwiających prognozowanie etapu, na którym znajduje się konkretny projekt. Jednakże zamiast zautomatyzowanego przepływu i agregowania informacji aktualizacje statusów wprowadzane są ręcznie. Z perspektywy organizacyjnej zauważalnym paradoksem jest fakt, że liczba osób odpowiedzialnych za wprowadzanie danych do systemu teoretycznie przewyższa liczbę jego faktycznych użytkowników. Choć użytkownicy wielu prezentowanych systemów deklarowali potrzebę agregowania wiedzy z całego procesu legislacyjnego w jednym miejscu, to dostęp do Monitora legislacyjnego jest ograniczony do wąskiego grona osób i tylko w ramach KPRM. Brak innego kompleksowego rozwiązania integrującego dane z różnych źródeł, dostępnego dla wszystkich interesariuszy powoduje, że zawartość Gąsieniczki może być atrakcyjna dla wielu użytkowników. W rzeczywistości sposób jej napełniania, technologia, na której jest oparta oraz organizacja pracy sprawiają, że mamy do czynienia z prowizorycznym narzędziem, które wypełnia lukę spowodowaną brakiem rozwiązania umożliwiającego automatyczne gromadzenie danych z różnych źródeł.

3.12.2. Rejestr legislacji

W związku z tym, że mieliśmy okazję zapoznania się tylko z jednym rozwiązaniem stosowanym w konkretnym resorcie, więcej miejsca poświęcamy jego szczegółowej analizie. Zarówno od strony formalnej, jak i organizacyjnej zawiera elementy, które uznajemy za ważne, użyteczne i potencjalnie możliwe do zasto-

sowania w innych resortach, o ile podobne rozwiązania nie są w nich wdrożone.

Rejestr powstał około 2018 roku jako odpowiedź na problemy związane ze śledzeniem procesu legislacyjnego przede wszystkim po stronie kadry zarządczej Ministerstwa. Stworzono go na bazie systemu EPM, który w MF jest wykorzystywany do obsługi projektów informatycznych. W rejestrze znajdują się wyłącznie ustawy procedowane w Ministerstwie Finansów (około 30 w dniu spotkania). Według przedstawicieli Departamentu Prawnego rejestr nie udźwignąłby rejestracji prac nad rozporządzeniami. Procesem inicjującym wpisanie projektu do bazy jest wymiana korespondencji mailowej pomiędzy departamentem merytorycznym, Departamentem Prawnym a administratorem technicznym. Kolejne informacje wprowadzane do rejestru są w większości dodawane ręcznie, choć niektóre operacje odbywają się automatycznie. Przykładem jest generowanie raportów legislacyjnych, tak zwanego dashboardu portfela, który pobiera dane bezpośrednio z różnych zakładek w rejestrze, w tym m.in. datę rozpoczęcia procesu, termin wdrożenia, aktualną datę zakończenia procesu, status projektu (czy idzie zgodnie z planem). Jakość takiego raportu jest ściśle uzależniona od jakości danych, które zostały wprowadzone do rejestru. W rejestrze gromadzone są metadane, natomiast treść projektów jest dostępna w systemie EZD, z którym rejestr nie jest połączony. EZD nie daje odpowiedzi na pytanie, na jakim etapie jest projekt. Przedstawiciele Departamentu Prawnego nie zgłaszali potrzeby posiadania w jednym miejscu zarówno metadanych, jak i kolejnych wersji tekstów projektów, ale dostęp do rejestru wskazywali jako niezbędny, a nawet krytyczny dla organizacji.

Na pewnym etapie Departament Prawny przejął zasilanie znacznej części rejestru, przede wszystkim ze względu na potrzebę uspoźnienia danych. Rozproszenie napełniania systemu na około

300 osób zajmujących się legislacją w MF skutkowało wprowadzaniem danych niskiej jakości lub brakiem ich aktualizacji. Ważny był tu również czynnik psychologiczny – część legislatorów i osób napełniających system nie widziała ani potrzeby, ani przydatności prowadzenia takiej bazy. Wspominano także o dodatkowym obciążeniu kolejnymi zadaniami. Jednak nadal napełnianie rejestru jest efektem prac departamentów merytorycznych, które zakreślają harmonogram prac, oraz legislatorów z Departamentu Prawnego uzupełniających część dotyczącą etapów procesu legislacyjnego. Przejęcie zadań przez Departament Prawny zostało zatwierdzone zarządzeniem nr 17/PR/2023 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie Rejestru Legislacji.

Podczas prezentacji Rejestru wielokrotnie powracał temat konieczności monitorowania postępów prac nad procedowanym projektem, ze szczególnym uwzględnieniem projektów wdrażających przepisy UE. Rejestr jest wyposażony w półautomatyczne, bo oparte na ręcznie napełnianym harmonogramie prac, narzędzia zarządzające ryzykiem w opóźnieniach procedowania projektów. Takie punkty kontroli ryzyka wydają się być szczególnie przydatnym i potrzebnym rozwiązaniem każdego systemu zarządzającego procesem legislacyjnym po stronie administracji.

Należy odnotować, iż rejestr jest nie tylko bazą projektów, ale też bazą pomysłów, ponieważ wprowadzane są do niego informacje nawet o pomysłach na etapie koncepcyjnym, zanim przerodzą się w projekty ustaw. Celem jest zapewnienie kierownictwu pełnej wiedzy o tym, co dzieje się w organizacji. A więc nawet jeśli dany pomysł nie zostanie zrealizowany – pozostanie na etapie idei, zakończy się na uzgodnieniach wewnętrznych, czy nie zostanie wpisany do wykazu – rejestr powinien zawierać taką informację.

Podobnie jak w przypadku Monitora legislacyjnego, już po stworzeniu założeń bazy, w codziennej pracy z nią, pojawiała się

potrzeba upraszczania i dostosowywania jej parametrów do realnych potrzeb użytkowników, zarówno pod względem treści, jak i funkcjonalności. System jest cyklicznie przebudowywany, raczej w kierunku ograniczenia zasobu informacji i zawężenia wyłącznie do tych, które są niezbędne do zarządzania procesem legislacyjnym wewnątrz MF, a nie są dostępne w innych miejscach, w tym publicznych bazach danych.

Formalne umocowanie Departamentu Prawnego do prowadzenia rejestru obrazuje, jak ważne jest przejęcie odpowiedzialności za dane, by system był spójny, aktualny, a więc wiarygodny.

3.13. Informacja na temat transpozycji prawa europejskiego

Baza e-STEP – system monitorowania wdrażania prawa unijnego w Polsce, została stworzona na potrzeby i z inspiracji osób, które zajmują się nadzorem nad transpozycją dyrektyw unijnych, jako narzędzie do zarządzania całością procesu implementacji prawa Unii Europejskiej. Służy do przydzielania zadań organom i resortom, potwierdzania konieczności implementacji oraz śledzenia harmonogramu i stanu wdrażania poszczególnych oraz wszystkich aktów. Opóźnienia w transpozycji mogą skutkować karami finansowymi, dlatego dostęp do informacji na temat bieżącego etapu danego projektu jest kluczowy dla skutecznego zarządzania ryzykiem związanym z nałożeniem takiej kary. Może także służyć jako narzędzie pozwalające osobom odpowiedzialnym niejako „z lotu ptaka” zobaczyć wszystkie toczące się i zaplanowane prace. Co istotne, część bazy o nazwie System e-step – Portal Obywatela jest otwarta dla zewnętrznych użytkowników, obywateli, przedsiębiorców i innych zainteresowanych. Realizuje zatem realną potrzebę nie tylko osób odpowiedzialnych za koordynację procesu wdrażania prawa UE do polskiego systemu prawa, ale dużo szerszego kręgu osób i podmiotów.

Narzędzie doskonale uwidacznia typowe problemy, z jakimi borykają się publiczne systemy informatyczne oraz ich twórcy i administratorzy. Zostało wykonane przez firmę zewnętrzną jako jednorazowe przedsięwzięcie, bez dalszego utrzymania i rozwoju. Wszystkie dodatkowe narzędzia lub zmiany muszą być oddzielnie zamawiane, co generuje koszty, a brak wsparcia finansowego sprawia, że z technologicznego punktu widzenia jest to produkt przestarzały, o ograniczonych możliwościach.

Jedynie import aktów prawnych z Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej jest procesem zautomatyzowanym. Pozostałe dane są wprowadzane ręcznie, przede wszystkim przez osoby z Departamentu Prawa Unii Europejskiej.

Głównym problemem bazy e-STEP jest brak regularnej aktualizacji metryk przez komórki merytoryczne w resortach odpowiedzialnych za proces legislacyjny. Informacje dodawane są z opóźnieniem, zdarza się, że niektóre etapy są pomijane. Na taki stan wpływa kilka czynników, które można podzielić na organizacyjne, psychologiczne i techniczne. Są to:

- możliwość prowadzenia procesu legislacyjnego poza bazą e-STEP;
- konieczność ręcznego wprowadzania danych;
- powtarzanie procesu, który był realizowany w innej bazie;
- szybkość i dynamika procesu legislacyjnego;
- brak zrozumienia wagi i istoty danych generowanych w bazie;
- brak mechanizmów dyscyplinujących i nadzoru nad wprowadzaniem danych;
- brak integracji z innymi systemami (nie można w sposób zautomatyzowany aktualizować metryk aktów prawnych, nawet po opublikowaniu ich w Dzienniku Ustaw).

W efekcie baza w wielu miejscach nie tylko nie odzwierciedla aktualnego etapu prac, ale korzystanie z niej bez weryfikacji da-

nych w innych źródłach może być mylące, zarówno dla urzędników odpowiedzialnych za koordynację implementacji prawa UE (przykładowy raport wskazywał na 70 dyrektyw, których wdrożenie zostało opóźnione, podczas gdy w rzeczywistości opóźnienie dotyczyło jedynie 18 dyrektyw), jak też obywateli.

Dla użytkowników publicznych problematyczny jest także brak dostępu do finalnej tabeli zgodności, która określa faktyczny zakres transpozycji i powstaje w departamencie po zakończeniu krajowego procesu legislacyjnego. Choć jest to element szczególnie interesujący dla obywateli, nie znajduje się w zasobach publicznych. Udostępnienie takiej tabeli zaspokoiłoby realne potrzeby wszystkich interesariuszy i jest przez nas rekomendowane.

3.14. Zarządzenia wewnętrzne

Szczególną uwagę należy poświęcić sposobom tworzenia, gromadzenia i udostępniania tzw. małej legislacji obejmującej wewnętrzne akty prawne, instrukcje, regulaminy czy wytyczne. Nie dysponujemy pełnym obrazem dostępnych narzędzi i rozwiązań wykorzystywanych w każdym z resortów, wiadomo jedynie, że w tym obszarze w niektórych resortach mogą występować trudności w dostępie do pełnego zasobu aktów prawnych (obowiązujących i archiwalnych) oraz ich wersji jednolitych lub ujednoliconych. Brak repozytorium uporządkowanych zasobów aktów wewnętrznych to nie tylko strata czasu na poszukiwanie właściwego dokumentu, ale także problem dla młodszych legislatorów, którzy dopiero uczą się zasad tworzenia i obiegu aktów wewnętrznych. Warto rozważyć wdrożenie jednolitego rozwiązania informatycznego, które mogłoby zostać zaadaptowane w każdym resorcie, co pozwoliłoby na spójne i efektywne zarządzanie projektem. Ponadto istnieje możliwość, że któryś z resortów już wykorzystuje zaawansowane, skalowalne rozwiązanie, które mogłoby

zostać implementowane w innych ministerstwach. Ostateczna rekomendacja będzie możliwa dopiero po dokładnym rozpoznaniu praktyk i narzędzi stosowanych w poszczególnych ministerstwach, co pozwoli na wybranie optymalnego rozwiązania.

3.15. Czytelność maszynowa

Osobnej oceny wymaga dostępność danych z omówionych systemów dla odczytu maszynowego. Oznacza ona prezentację danych w takim formacie, który będzie zorganizowany tak, aby aplikacje komputerowe mogły łatwo zidentyfikować, rozpoznać i uzyskać określone dane, w tym poszczególne stwierdzenia faktów i ich wewnętrzną strukturę. Szczególnym przypadkiem udostępniania danych w postaci czytelnej maszynowo jest ich udostępnienie za pośrednictwem API (ang. *application programming interface*, interfejs programistyczny aplikacji). Ma to istotne znaczenie z dwóch względów:

- czytelność maszynowa jest jednym z przejawów otwartości danych; wskazuje się, że poza tym mają to być dane dostępne, upublicznione w formie źródłowej, kompletne, aktualne, odczytywalne maszynowo, udostępnione niedyskryminująco, dostępne bez ograniczeń prawnych i niezastrzeżone²³; dane dostępne w formie zdatnej do odczytu maszynowego mogą być poddane łatwej obróbce i analizie, co przyczynia się do poprawy jakości działania organów władzy publicznej; w obszarze legislacji, dzięki udostępnieniu danych z ISAP za pośrednictwem API i zainteresowaniu informacją zwrotną od jego użytkowników ze strony Sejmu, możliwe było np. usunięcie kilkuset błędów w bazie danych systemu;

23 Departament Otwartych Danych i Rozwoju Kompetencji Ministerstwa Cyfryzacji, Fundacja ePaństwo, *Otwieranie danych. Podręcznik dobrych praktyk*, Warszawa 2018; podobnie: <https://opengovdata.org/>

- dane dostępne przez API są łatwo dostępne dla innych aplikacji; umożliwia to skuteczną wymianę informacji między narzędziami wykorzystywanymi przez różne instytucje; przy zachowaniu wspólnego standardu, dane w tej formie mogłyby być przekazywane między poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w proces legislacyjny, a także przekazywane do centralnego repozytorium, z którego wszyscy mogliby czerpać pełną informację na temat stanu prac prawodawczych.

Dodatkowo warto wskazać, że udostępnienie danych za pośrednictwem API jest uzasadnione z punktu widzenia zarządzania obciążeniem serwerów instytucji publicznych. Ma to szczególne znaczenie w czasach, w których muszą one mierzyć się ze stałym zagrożeniem atakami typu DDoS. API daje możliwość zachowania szerokiego dostępu do danych publicznych przy jednoczesnym ograniczeniu dostępu do stron w formacie HTML przy pomocy narzędzi typu Captcha, Incapsula itp.

Pozyskanie tych samych informacji ze strony internetowej i z API w istotnie różnym stopniu obciąża serwery podmiotu administrującego tymi danymi. Dla przykładu warto pokazać, jak różni się to w wypadku dostępnych materiałów legislacyjnych:

- podstrona w SIS poświęcona zawartości jednego druku sejmowego zajmuje około 1,1 Mb; jej wczytanie przez przeglądarkę trwa około 321 ms;
- pozyskanie kompletu zawartych tam informacji za pośrednictwem API wymaga pobrania jedynie 9,1 Kb (ponad 100 razy mniej danych) i trwa około 54 ms;
- pozyskanie przez API zawartości całego wykazu prac Rady Ministrów wymaga pobrania 3,6 Mb, zajmuje to niecałą sekundę;
- gdybyśmy chcieli ten sam materiał pozyskać ze strony wykazu, musielibyśmy otworzyć w nim ponad 460 podstron; każda z nich wymaga pobrania około 1,9 Mb, co trwa 341 ms; danych

do pobrania jest ponad 240 razy więcej; do tego dochodzi jeszcze czynnik czasochłonności wynikającej z braku wskazanych danych w jednym miejscu²⁴.

Rozproszona architektura systemów obsługujących proces legislacyjny może zostać zachowana dzięki API udostępnionym przez mikrousługi zarządzane przez poszczególne zaangażowane instytucje, uzupełnionym o dostępne również tą drogą usługi centralne, przydatne dla wielu instytucji. Aby przedsięwzięcie osiągnęło swoje rezultaty, konieczne jest zapewnienie:

- jednolitości danych na poszczególnych etapach;
- pełnego odwzorowania w endpointach danych dostępnych na stronach internetowych;
- pełnej dokumentacji;
- elastyczności udostępnionych endpointów, która pozwoliłaby na ograniczenie, w miarę potrzeb, zakresu pozyskiwanych informacji.

Ponadto uzasadnione jest zapewnienie dogodnej formy komunikacji z administratorami publicznych baz danych, co umożliwiłoby zgłaszanie ewentualnych błędów.

Aktualnie wiele informacji udostępnianych w procesie legislacyjnym wciąż nie nadaje się do odczytu maszynowego. Dotyczy to przede wszystkim wszelkiego rodzaju skanów zamieszczonych na stronach instytucji zaangażowanych w proces legislacyjny. Są to dokumenty całkowicie pozbawione warstwy tekstowej lub zawierające tekst stanowiący jedynie OCR plików graficznych, często nieodwzorowujący treści dokumentów w sposób prawidłowy.

Zjawisko jest coraz rzadsze, ale wciąż obecne w procesie legislacyjnym. W sposób szczególnie dotkliwy dotyka projektów ustaw składanych w Sejmie przez obywateli, posłów oraz Prezydenta.

24 Obliczenia własne, z zastosowaniem łącza o przepustowości 490 Mbps.

Najbardziej zaawansowane prace w zakresie wdrażania API prowadzi teraz Sejm. Tą drogą można już uzyskać następujące informacje z zakresu objętego niniejszym artykułem:

- zawartość druków sejmowych;
- informacje na temat przebiegu procesu legislacyjnego od nadania numeru druku sejmowego;
- akty ogłoszone w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim.

Poprzez API udostępnione są również informacje z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów²⁵. Tak jak zostało wskazane w rozdziale 3.2, jest to endpoint nieudokumentowany, a jego istnienie stanowi raczej uboczny skutek architektury nowej strony internetowej wykazu prac legislacyjnych.

W podobnych okolicznościach poprzez API dostępne są np. wykazy prac legislacyjnych niektórych ministrów, którzy zdecydowali się na ich przeniesienie do portalu gov.pl.

Mimo zaawansowanego etapu prac nad API Sejmu, wciąż poza jego zakresem pozostaje część informacji istotnych z punktu widzenia procesu legislacyjnego:

- lista projektów oczekujących na nadanie druku sejmowego;
- lista projektów oddanych do konsultacji społecznych.

Nowo dodane API dla przebiegu procesu legislacyjnego nie odzwierciedla jeszcze w pełni informacji dostępnych na stronie www Sejmu. Nie jest to jednak powód do krytyki – udostępnienie API nawet w ograniczonym zakresie jest cenne, służy jego rozwojowi i dopasowaniu do potrzeb odbiorców dzięki uwagom otrzymywanym od użytkowników. Nie może natomiast zaskakiwać, albowiem dokumentacja API zamieszczona na stronie <https://api.sejm.gov.pl/sejm.html> wprost ostrzega o tym, że prezentowane informacje nie są kompletne.

25 <https://www.gov.pl/api/data/registers/search?pagelid=20874195>

4. Wnioski na przyszłość

Ocena obecnie funkcjonujących systemów musi uwzględniać fakt, iż były projektowane z myślą o konkretnej grupie użytkowników bezpośrednich, np. legislatorów, urzędników odpowiedzialnych za nadzorowanie tworzenia projektów aktów prawnych jak też użytkowników pośrednich (decydentów), do których trafia informacja wygenerowana z danych gromadzonych w systemach teleinformatycznych.

Opracowanie nowych rozwiązań wymaga z przede wszystkim przemyślenia specyfiki procesu legislacyjnego jako całości – wypracowania standardów, które będą służyły jednocześnie wszystkim podmiotom zaangażowanym w prace legislacyjne i zewnętrznym odbiorcom tych prac. Z drugiej wymaga jednak pokory i poszanowania dla istniejących rutyn i dorobku funkcjonujących narzędzi. Zmiany muszą służyć rozwiązaniu kilku kluczowych problemów:

- braku centralnego systemu gromadzącego wiedzę o procesie legislacyjnym: aktualnie żadne narzędzie nie oferuje pełnej i scentralizowanej bazy wiedzy obejmującej cały proces legislacyjny, od inicjatywy ustawodawczej po finalny akt prawny; informacje i dane dotyczące procesu legislacyjnego są rozproszone między różnymi systemami i bazami danych, co utrudnia ich analizę i wykorzystanie w zintegrowany sposób; taki stan rzeczy ogranicza możliwości śledzenia przebiegu całego procesu legislacyjnego spoza zainteresowanego resortu oraz utrudnia szybkie pozyskiwanie informacji; z perspektywy obywateli odczuwalny jest brak pełnej, jednolitej platformy umożliwiającej kompleksowe zarządzanie wiedzą o procesie legislacyjnym w skali całego systemu prawnego;
- braku wewnętrznej bazy danych z tekstami ujednoliconymi: dotkliwą luką w systemach wewnętrznych instytucji publicz-

nych jest brak bazy tekstów ujednoliconych; urzędnicy zmuszeni są korzystać z komercyjnych systemów informacji prawnej, które pełnią rolę istotnego, a nawet niezbędnego narzędzia w codziennej pracy; uzależnienie od dostawców zewnętrznych rodzi szereg ryzyk, przede wszystkim ograniczenia dostępu w sytuacji zmiany warunków współpracy czy ewentualnych błędów w przypadku niewłaściwego opracowania aktów prawnych przez redaktorów systemów komercyjnych.

To problemy, które w równej mierze godzą w obywateli, zasadnie oczekujących łatwo dostępnej i pełnej informacji na temat projektowanych zmian prawnych, jak też instytucje zaangażowane w proces legislacyjny oraz inne podmioty władzy publicznej. Należy jeszcze raz podkreślić, że instytucje publiczne są nie tylko dostawcami informacji dla obywateli i sektora biznesowego, ale również intensywnymi użytkownikami własnych baz danych i systemów informacyjnych. Ponadto publiczne bazy, takie jak PPIoP, RPL, ISAP projektowane i rozwijane z myślą o zaspokajaniu potrzeb obywateli oraz przedsiębiorstw, w praktyce pełnią także funkcję narzędzi wspomagających codzienną pracę urzędników.

Aby rozwiązanie tych problemów było możliwe, konieczne są:

- ujednolicenie standardu danych i praktyk organizacyjnych: w zakresie uzupełniania baz danych związanych z procesem legislacyjnym występuje znaczna różnorodność praktyk;
- zapewnienie interoperacyjności: każda instytucja publiczna korzysta z systemów teleinformatycznych, które są dostosowane do jej specyficznych potrzeb i wymagań; istotną konsekwencją tego stanu rzeczy jest zamknięty charakter prezentowanych rozwiązań – systemy są projektowane i rozwijane głównie z myślą o wewnętrznym użytku, przez co ich architektura i funkcjonalność nie zawsze umożliwiają łatwe zintegrowanie z systemami innych podmiotów;

- wprowadzenie jednolitego identyfikatora projektu: jeden identyfikator towarzyszący projektowi na wszystkich etapach procesu legislacyjnego powinien pozwalać na jednoznaczną identyfikację jego tożsamości od pierwszej publikacji w wykazie prac legislacyjnych aż po jego ogłoszenie; identyfikator powinien w jednoznaczny sposób powiązać ze sobą poszczególne wersje projektu, również w wypadku rozdzielenia lub łączenia projektów w trakcie prac nad nimi; winien też być niezależny od obecności projektu w tym czy innym wykazie prac legislacyjnych;
- zapewnienie transferu metadanych pomiędzy etapami: liczba i rodzaj metadanych oraz zakres wprowadzanych informacji różnią się między instytucjami, a nawet w ramach jednego systemu; w konsekwencji utrudnione jest porównywanie danych czy przeprowadzanie analiz na większą skalę;
- ograniczenie, a nawet odejście od ręcznego wprowadzania danych: dane wprowadzane są teraz ręcznie przez użytkowników, co przede wszystkim wiąże się z wysokim ryzykiem popełniania błędów, jest czasochłonne oraz zwiększa obciążenie pracowników; konieczne jest udostępnienie narzędzi pozwalających na automatyzację istniejących procesów; będzie to możliwe dzięki integracji z innymi źródłami danych oraz systemami (np. parserem projektów w kształcie zbliżonym do obecnego w SET).

Wprowadzenie powyższych zmian z zachowaniem pełnej funkcjonalności obecnych systemów i w sposób, który umożliwi ich dalszy rozwój na dalszych etapach, powinno przebiegać w kilku krokach:

1. ustalenie potrzeb poszczególnych instytucji oraz katalogu wytwarzanych informacji; każdy z podmiotów zaangażowanych w proces legislacyjny wytwarza określone dokumenty

- i potrzebuje do tego określonych danych; na wstępnym etapie należy bardzo precyzyjnie określić zakresy obu kategorii informacji; na tej podstawie można zaplanować komunikację między instytucjami zaangażowanymi w proces legislacyjny oraz opracować wspólny standard danych;
2. identyfikacja współdzielonych potrzeb poszczególnych instytucji w celu opracowania usług wspólnych, np.:
 - bazy aktów ujednoliconych;
 - parsera projektów itp.;
 3. budowa interfejsów komunikacji między serwisami – poprzez API według ujednoliconych standardów;
 4. rozwój narzędzi przy zachowaniu określonych standardów przepływu informacji.

Realizując powyższe kroki, należy wziąć pod uwagę doświadczenia i problemy, których aktualnie doświadcza proces legislacyjny:

- ograniczona dostępność i widoczność danych: urzędy posiadają zasoby danych, które nie są udostępniane ani odpowiednio widoczne dla innych podmiotów; taka sytuacja ogranicza możliwość pełnego wykorzystania tych informacji nie tylko w samym procesie legislacyjnym, ale też procesach analitycznych i decyzyjnych na poziomie operacyjnym i strategicznym; brak dostępności lub ograniczona dostępność cyfrowa stron internetowych utrudniają obywatelom i przedsiębiorcom dostęp do informacji; niedostosowanie stron do wymagań osób z różnymi niepełnosprawnościami oraz brak optymalizacji pod kątem urządzeń mobilnych mogą prowadzić do wykluczenia części użytkowników; bariery cyfrowe ograniczają transparentność i efektywność komunikacji administracji publicznej z obywatelami oraz biznesem;

- problemy ze skalowalnością i wydajnością: niektóre z wykorzystywanych systemów teleinformatycznych to rozwiązania przestarzałe technologicznie, stworzone z myślą o mniej złożonych procesach i mniejszych wymaganiach dotyczących przetwarzania danych; starsze technologie nie są przystosowane do obsługi rosnących wolumenów danych ani bardziej zaawansowanych funkcji;
- brak procedur: sposoby realizacji działań cechują duża różnorodność i dowolność w podejściu, obejmujące zarówno systematyczne działanie według ustalonych procedur, jak i poleganie na indywidualnych decyzjach urzędników; część procesów związanych z obsługą poszczególnych systemów nie jest opisana w sposób jednolity i transparentny, a przynajmniej nie w formie publicznie dostępnej;
- brak komunikacji: brak przepływu informacji pomiędzy twórcami a użytkownikami wewnętrznymi i zewnętrznymi systemów, brak informacji zwrotnej z oceną proponowanych rozwiązań lub zmian powodują, że systemy nie są przygotowywane i rozwijane z uwzględnieniem potrzeb i interesów wszystkich zainteresowanych;
- reaktywne podejście do rozwoju narzędzi: z rozmów z przedstawicielami administracji wynika, że wprowadzanie kolejnych rozwiązań jest często odpowiedzią na bieżące problemy lub wyzwania, co skutkuje tworzeniem rozwiązań *ad hoc* (np. stworzenie wykazu prac legislacyjnych); takie reaktywne podejście prowadzi do powstawania systemów, które w dużej mierze odpowiadają na konkretne potrzeby w danym momencie, ale nie zawsze uwzględniają długoterminowe cele i potrzeby użytkowników; zmiana tego podejścia powinna stanowić punkt zwrotny w podnoszeniu jakości usług administracji publicznej oraz transparentności procesu legislacyjnego; w tym miejscu

należy odnotować prezentowane w trakcie prac zespołu e-Legislacja przez Krzysztofa Madeja, dyrektora Departamentu Informatyzacji i Systemów Informacji o Prawie krótkoterminowe plany wprowadzenia zmian w działaniu Publicznego Portalu Informacji o Prawie (PPloP) oraz serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL); część z proponowanych rozwiązań odpowiada już na problemy zdiagnozowane w artykule.

Podsumowując, obecny stan systemów teleinformacyjnych wspierających proces legislacyjny wymaga podjęcia działań modernizacyjnych i integracyjnych. Tylko w ten sposób możliwe będzie zwiększenie efektywności oraz uspołnienie procesu legislacyjnego. Wraz z wprowadzanymi zmianami w kierunku utworzenia publicznego systemu informacji prawnej należy dążyć do uniezależnienia instytucji publicznych, ale także i obywateli od dostawców komercyjnych systemów informacji prawnej w zakresie dostępu do ustrukturyzowanej informacji o prawie, w szczególności treści aktów prawnych.

W zarządzaniu zmianą istotne jest uwzględnienie zarówno szerszego, jak i węższego kontekstu działania organizacji. Mieści się w tym cały obszar kompetencji osób odpowiedzialnych za dostarczanie danych do systemów. W artykule wskazaliśmy, że problemy z kompletnością baz w jakiejś części wynikały z braku zrozumienia procesu jako takiego, jak też potrzeby posiadania pełnych i aktualnych danych. Podczas spotkań sygnalizowano braki w zakresie szkoleń, a także dobre praktyki już stosowane przez niektóre zespoły. Kluczowym wyzwaniem jest zapewnienie pracownikom lepszego zrozumienia celów i korzyści wynikających z regularnego uzupełniania baz danych. Zwracano uwagę, że wyjaśnienie pracownikom, jak aktualne dane wpływają na efektywność pracy i procesy decyzyjne, zwiększa ich zaangażowanie. Jednocześnie podkreślano konieczność identyfikowania barier,

takich jak nadmiar obowiązków czy złożoność procesów, tak aby zminimalizować obciążenie poszczególnych pracowników. Skuteczne przeprowadzenie zmiany będzie wymagało uwzględnienia i zabezpieczenia również tego obszaru.