

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

1 (129)/2025 Rok XXXII



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

1 (129)/2025 Rok XXXII



WYDAWCA

REDAKTOR NACZELNY
I PRZEWODNICZĄCY
KOMITETU REDAKCYJNEGO

ZASTĘPCA
REDAKTORA NACZELNEGO
I WICEPRZEWODNICZĄCY
KOMITETU REDAKCYJNEGO

KOMITET REDAKCYJNY

SEKRETARZ REDAKCJI

ADRES REDAKCJI

Rządowe Centrum Legislacji

Adam Krzywoń

Wojciech Brzozowski

Maciej Berek
Mateusz Chrzanowski
(sekretarz naukowy i redaktor tematyczny)
Adam Dyrda
Katarzyna Grzelak-Bach
Piotr Kędziora
Marzena Laskowska
Sławomir Peszkowski
Dawid Sześciło

Anna Kowalczyk

Rządowe Centrum Legislacji
Departament Prawny i Kształcenia
00-522 Warszawa
ul. Krucza 36/Wspólna 6, pok. 508
tel. 22 626 33 80, tel. 734 115 655
e-mail: AKowalczyk@rccl.gov.pl

© Rządowe Centrum Legislacji, 2025

ISSN 1426-6989
eISSN 2956-4026

Wersją podstawową (referencyjną)
czasopisma jest wersja elektroniczna.
Czasopismo posiada wskaźnik
ICV (Index Copernicus Value)
w wysokości **74,47 pkt.**
Czasopismo posiada **40 pkt** w wykazie
czasopism naukowych i recenzowanych
materiałów z konferencji międzynarodowych
sporządzonym przez Ministra Nauki.

Spis treści

ARTYKUŁY

Bartłomiej Wróblewski (Uniwersytet SWPS)
Maurycy Zajęcki (Uniwersytet SWPS)
Koncepcja normatywności, redundantności, zbędności tekstu prawnego
w kontekstach sporów teoretycznych o uniwersalizację metod wykładni
i o pojmowanie struktury systemu prawnego **7**

Karolina Caban (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)
Prawo do dziedzictwa kulturowego wobec koncepcji wspólnego
dziedzictwa ludzkości **63**

Marcin Gołębiowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)
Maia Pyvovar (Uniwersytet Narodowy Politechnika Lwowska)
Formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie **97**

Jarosław Szymanek (Kancelaria Sejmu RP)
Ustawa ratyfikacyjna jako przedmiot procesu ustawodawczego **117**

MATERIAŁY

Grzegorz Wierczyński (Uniwersytet Gdański)
Zmiany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego,
które są niezbędne do wdrożenia systemów e-legislacji **167**

Michał Araszkiewicz (Uniwersytet Jagielloński)
Patryk Ciurak (Uniwersytet Gdański)
Stosowanie systemów sztucznej inteligencji w e-legislacji.
Wprowadzenie do problematyki **199**

Jarosław Deminet
Magdalena Godlewska (Politechnika Gdańska)
Kierunki modernizacji i rozwoju systemu informatycznego
obsługującego proces legislacyjny **245**

Szymon Łajszczak
Barbara Szczepańska
Diagnoza użyteczności i funkcjonalności systemów informatycznych
wykorzystywanych w procesie legislacyjnym **301**

Krzysztof Madej (Rządowe Centrum Legislacji)
Opis założeń do budowy systemów teleinformatycznych obsługujących proces
legislacyjny oraz zwiększających powszechny dostęp do informacji o prawie ... **347**

Table of contents

ARTICLES

Bartłomiej Wróblewski (SWPS University)
Maurycy Zajęcki (SWPS University)
The Concept of the Normativity, Redundancy, and Superfluity of the Legal Text
in Theoretical Debates on the Universalization of Methods of Legal Interpretation
and on Conceptions of the Structure of the Legal System **55**

Karolina Caban (University of Maria Curie-Skłodowska in Lublin)
The Right to Cultural Heritage Towards the Concept of the Common Heritage
of Humanity **91**

Marcin Gołębiowski (University of Maria Curie-Skłodowska in Lublin)
Maiia Pyvovar (Lviv Polytechnic National University)
The Forms of Direct Democracy at the Local Level in Ukraine **113**

Jarosław Szymanek (Chancellery of the Sejm)
Statute Expressing Consent to Ratification as a Subject of the Legislative
Process **159**

MATERIALS

Grzegorz Wierczyński (University of Gdańsk)
Changes to Generally Applicable Legislation Necessary for the Implementation
of E-Legislation Systems **167**

Michał Araszkiewicz (Jagiellonian University)
Patryk Ciurak (University in Gdańsk)
The Use of Artificial Intelligence Systems in E-Legislation. An Introduction **199**

Jarosław Deminet
Magdalena Godlewska (Gdańsk University of Technology)
Directions for the Modernization and Development of the Information System
Supporting the Legislative Process **245**

Szymon Łajszczak
Barbara Szczepańska
An Assessment of the Usability and Functionality of Information Systems
Used in the Legislative Process **301**

Krzysztof Madej (Government Legislation Centre)
A Description of the Design Assumptions for Building ICT Systems that Support
the Legislative Process and Increase Public Access to Legal Information **347**

Przegląd Legislacyjny 1/2025

ARTYKUŁY

Bartłomiej Wróblewski

dr nauk prawnych, LL.M. (Bonn), adiunkt na Wydziale Psychologii i Prawa Uniwersytetu SWPS w Poznaniu, poseł na Sejm RP VIII, IX i X kadencji; jest autorem prac z zakresu prawa konstytucyjnego, praw człowieka, prawa europejskiego i tradycji akademickich.

ORCID: 0000-0003-3641-8719

Maurycy Zajęcki

dr hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu SWPS w Poznaniu, pracownik Wydziału Psychologii i Prawa Uniwersytetu SWPS, autor publikacji z zakresu historii prawa, teorii wykładni prawa, filozofii i metodologii nauki, chińskiej kultury prawnej.

ORCID: 0000-0001-9086-642X

Koncepcja normatywności, redundantności, zbędności tekstu prawnego w kontekstach sporów teoretycznych o uniwersalizację metod wykładni i o pojmowanie struktury systemu prawnego

1. Wprowadzenie

W cyklu czterech artykułów² zaproponowaliśmy siatkę pojęciową służącą opisywaniu normatywnego tekstu prawnego pod kątem

1 Obaj autorzy wnieśli równy wkład w powstanie niniejszego artykułu.

2 B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5(142); *eidem*, *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 2(163); *eidem*, *O normatywności, redundantności*

występowania w nim fragmentów redundantnych i zbędnych. Zdefiniowaliśmy trzy typy normatywności:

- normatywność *sensu largissimo*,
- normatywność *sensu largo*,
- normatywność *sensu stricto*³.

Normatywność w najszerszym sensie (normatywność *sensu largissimo*) dotyczy użycia słowa „normatywny” w znaczeniu „prawny”. W tym sensie normatywny jest tekst wprost wysłowiający lub niezbędny do właściwego zrozumienia (zinterpretowania) normy postępowania – zarówno normy prawnej (generalno-abstrakcyjnej), jak i normy formułowanej w procesie stosowania prawa (normy indywidualno-konkretnej, indywidualno-abstrakcyjnej i generalno-konkretnej). W najszerszym sensie normatywne są akty normatywne (konstytucje, ustawy, umowy międzynarodowe itd.), ale także teksty wyroków sądowych, umów cywilnoprawnych, decyzji administracyjnych.

Normatywność w szerokim sensie (normatywność *sensu largo*) oznacza, że użycie w procesie dekodowania z tekstu normatywnego *sensu largissimo* generalno-abstrakcyjnych norm prawnych jest nakazywane przez przyjmowaną przez interpretatora normatywną koncepcję wykładni prawa (inaczej: jest warunkiem koniecznym adekwatnego zdekodowania normy prawnej zapisanej w tekście przez prawodawcę).

i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych oraz aktów normatywnych jako całości, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 2(175); eidem, O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część czwarta: uzupełnienia dogmatyczno-teoretyczne i podsumowanie, złożony do druku.

- 3 B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności...*, op. cit., s. 127–128; zob. też B. Wróblewski, M. Zajęcki, *Redundant and Useless Fragments of Legal Texts. Basic Definitions and Preliminary Typology of Cases*, Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, t. XIV, nr 1/2021, s. 531–532.

Normatywność w ścisłym sensie (normatywność *sensu stricto*) może być przypisana danemu fragmentowi tekstu normatywnego *sensu largo* wtedy, gdy dany fragment wysławia normę prawną, bądź przynajmniej jej fragment (dookreśla klasę adresatów normy prawnej, jej zakres zastosowania lub zakres normowania).

Scharakteryzowaliśmy dwie cechy, które można przypisać normatywnemu (w każdym z wyżej wskazanych sensów) tekstowi prawnemu:

- redundantność,
- zbędność⁴.

Mając na uwadze powyższe rozróżnienia, wskazaliśmy typologicznie na cztery typy błędnie zredagowanych przepisów:

- przepis dubler (powtarzanie treści innego przepisu)⁵;
- przepis wdowa (wysławianie normy trwale nierealizowalnej)⁶;

4 B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności...*, *op. cit.*, s. 135–137; zob. też B. Wróblewski, M. Zajęcki, *Redundant and Useless ...*, *op. cit.*, s. 536–539.

5 B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności... op. cit.*, Część druga, s. 210–213. Przepis jest dublerem w ścisłym sensie, gdy powtarza dosłownie treść innego przepisu tego samego aktu normatywnego lub innego aktu normatywnego tej samej rangi i wysławia tę samą, co ów przepis, normę. Dublerami gotowi jesteśmy też nazywać przepisy powtarzające treść normatywną w zmienionej postaci słownej, która jednak w zgodnej opinii doktryny jest tożsama. W przypadku, gdy jeden przepis wysławia normę, która w pełni zakresowo mieści się w normie wysławionej w innym przepisie, nazwiemy taki przepis dublerem zakresowym (ze względu na przepis zakresowo nadrzędny). Przepisy ustawy powtórzone w rozporządzeniu wykonawczym lub w akcie prawa wewnętrznego (regulaminie, statucie) nie są – w naszej terminologii – zbędne. Takie powtórzenia nazywać można pseudodublerami (pełnymi lub zakresowymi). Szczególne wątpliwości budzi praktyka powtarzania postanowień Konstytucji w ustawach. Uważamy, że przepisy konstytucyjne powtórzone w ustawach nie są dublerami w ścisłym sensie.

6 *Ibidem*, s. 213–214. Przepis jest wdową w ścisłym sensie, gdy wysławia normę trwale nierealizowalną ze względu na trwałą pustość nazw wyrażających treść elementu syntaktycznego normy (np. dinozaur, człowiek o wzroście ponad 4 metry itp.) W szerszym sensie przepis jest wdową, gdy wysławia normę trwale nierealizowalną z jakiegokolwiek powodu (w cywilistyce tego typu przypadki obejmowane są paremią *impossibilium nulla obligatio*).

- przepis sierota (wysłowienie modyfikacji normy w sytuacji, gdy przepis centralny nie obowiązuje)⁷;
- przepis partacz (błędy redakcyjne przepisu znacząco utrudniają albo wręcz uniemożliwiają prawidłowe odkodowanie z niego normy prawnej)⁸.

Zaproponowana siatka pojęciowa może być zastosowana do opisu innych niż pojedynczy przepis fragmentów tekstu prawnego. Pod kątem potencjalnej (nie-)normatywności, (nie-)redundantności oraz (nie-)zbędności przeanalizowaliśmy następujące elementy⁹: akt normatywny jako całość, tekst jednolity, preambuły, definicje nawiasowe, wyliczenia i odesłania, tytuły i śródtytuły jednostek systematyzujących akty normatywne, odnośniki, tabele i wzory, niejęzykowe elementy tekstu prawnego (znaki drogowe, teksty muzyczne, grafiki, fotografie, rysunki, mapy).

W pole rozważań wprowadziliśmy również zagadnienie potencjalnej wielości norm prawnych wysłowionych w przepisie (pluralność przepisów). Pozwoliło to na wyodrębnienie pojęciowe kategorii:

- przepisów pluralnych całkowicie redundantnych (*resp.* zbędnych),

7 *Ibidem*, s. 214–217. W skrajnym wypadku możliwe jest powstanie przepisu sieroty pierwotnie, na skutek ewidentnego błędu prawodawcy. Typowe jest jednak wtórne osierocenie przepisu na skutek działalności nowelizacyjnej prawodawcy, a także efektu derogacyjnego wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnym przypadkiem sierot są tzw. przepisy zezwalające, które formułują dozwoleństwo na dokonanie czynności, która jest, ze względu na ogół norm danego systemu prawnego, niezakazana. Osobliwym typem przepisu wadliwego, podobnego formalnie do przepisu sieroty, są przepisy bezprzedmiotowo uchylające. Są to przepisy uchylające tekst prawny, który już przestał obowiązywać.

8 *Ibidem*, s. 217.

9 B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności... op. cit.*, Część trzecia, s. 128–144.

- przepisów pluralnych częściowo redundantnych (*resp.* zbędnych)¹⁰.

Odpowiednio, można mówić o przepisach pluralnych całkowicie i częściowo owdowiałych¹¹ i osieroconych¹².

Analiza, której ramę pojęciową wyżej naszkicowaliśmy, oparta jest na dwóch założeniach idealizujących¹³:

- założenie o istnieniu uniwersalnego systemu dyrektyw wykładni tekstu prawnego, które głosi kontrfaktycznie, że w polskiej kulturze prawnej istnieje „dobro wspólne” koncepcji wykładni prawa, tj. katalog reguł interpretacyjnych powszechnie akceptowanych, a system wartości, którym służy wykładnia (ideologiczne uzasadnienie dla praktyki społecznej wykładni i stosowania prawa), jest powszechnie aprobowany;

10 *Ibidem*, s. 150–152. Rozpatrzmy przepis *P*, który wysłowia syntaktycznie zupełnie oraz treściowo pełnie co najmniej dwie normy N_1 oraz N_2 . Wyróżnijmy trzy sytuacje: (a) gdy wszystkie normy są wysłowione w przepisie *P* nieredundantnie, powiemy wtedy, że przepis pluralny *P* jest w pełni nieredundantny; (b) gdy co najmniej jedna z norm wysłowionych w przepisie *P* jest wysłowiona nieredundantnie, a co najmniej jedna – redundantnie, powiemy, że przepis pluralny *P* jest częściowo redundantny; (c) gdy wszystkie normy wysłowione są w przepisie *P* redundantnie, powiemy, że przepis pluralny *P* jest w pełni redundantny.

11 *Ibidem*, s. 151–152. Przepis pluralny *P* jest częściowo owdowiały, jeśli przynajmniej jedna z wysłowionych w nim norm jest trwale nierealizowalna, a przynajmniej jedna – realizowalna. Przepis pluralny *P* jest całkowicie owdowiały, jeśli wszystkie z wysłowionych w nim normy są trwale nierealizowalne.

12 *Ibidem*, s. 151–152. Przepis pluralny *P* jest częściowo osierocony, jeśli spełnia łącznie dwa warunki: (1) jest przepisem modyfikującym ze względu na przynajmniej jedną z wysłowionych w nim norm i jest, w tym zakresie, modyfikatorem nieobowiązującego przepisu oraz (2) jest przepisem modyfikującym ze względu na przynajmniej jedną z wysłowionych w nim norm i jest, w tym zakresie, modyfikatorem przepisu obowiązującego. Przepis pluralny *P* jest całkowicie osierocony, jeśli jest przepisem modyfikującym ze względu na wysłowione w nim normy i wszystkie te modyfikacje odnoszą się do przepisów nieobowiązujących.

13 *Vide* B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności... op. cit.*, Część druga, s. 183–185.

- założenie o jednolitym pojmowaniu struktury i funkcji systemu prawnego, które głosi kontrfaktycznie, że rozpoznawanie cech tekstu prawnego bazuje na jednej, niekwestionowanej teorii prawa (zespole twierdzeń i siatce pojęć podstawowych), które odwołują się do jednego systemu wartości, ze względu na które przeprowadzana jest analiza prawa.

Niniejszy tekst jest próbą konfrontacji zarysowanej powyżej koncepcji normatywności, redundantności, zbędności z wielogłosem polskiej teorii prawa w kwestiach modelowego ujmowania procesu redagowania i wykładni tekstu prawnego. Znosząc założenie o istnieniu uniwersalnego systemu dyrektyw wykładni, zaczynamy patrzeć na polską kulturę wykładni prawa (*ius interpretandi*) jako na konglomerat konkurujących koncepcji opisowych i normatywnych i staramy się wskazać miejsce dla głoszonych przez nas tez w owym konglomeracie (fragment 2). Znosząc założenie o jednolitym pojmowaniu struktury i funkcji systemu prawnego (fragment 3), urealniamy ogląd tekstu prawnego, wprowadzając w pole analizy kategorie teoretyczne normatywności ujmowanej ontologicznie i reprezentacyjnie, trójpoziomowości tekstu prawnego i wielopłaszczyznowości poznawania prawa. W kolejnych fragmentach nasze ustalenia odnosimy do dwóch węzłowych problemów teorii wykładni prawa – tekstu idealnego w ujęciu fenomenologicznym i analitycznym (fragment 4) oraz założenia o językowej racjonalności prawodawcy i jego wpływu na prowadzenie wykładni (fragment 5).

Artykuł kończymy (fragment 6) syntetycznym podsumowaniem naszych wyników oraz propozycjami monograficznego pogłębienia badań nad koncepcją normatywności, redundantności, zbędności tekstu prawnego.

2. Wielość koncepcji wykładni prawa

Od przyjmowanej koncepcji wykładni prawa zależy to, które fragmenty tekstu będziemy postrzegać jako normatywne *sensu stricto* i *sensu largo*, i które spośród nich zakwalifikujemy jako redundantne (*resp.* zbędne).

Mocą założenia o istnieniu uniwersalnego systemu dyrektyw wykładni usuwaliśmy z pola analizy spory o to, czym jest „prawidłowa” wykładnia. Pora na uchylenie tego założenia i wskazanie na kilka ścieżek możliwego ukonkretnienia naszych analiz. W piśmiennictwie polskim pojawiły się cztery koncepcje, które warto przeanalizować: Jerzego Wróblewskiego idea W-dyrektyw, idea „dobra wspólnego” koncepcji wykładni (ośrodek szczeciński), idea zamknięcia programu teoretycznych badań nad normatywnością celem wykorzystania jej dla potrzeb integracji wewnętrznej i zewnętrznej nauk prawnych oraz program analizy sporów teoretycznych w duchu holistycznego pragmatyzmu.

2.1. W-dyrektywy

Problem wielości koncepcji wykładni prawa dostrzegał Jerzy Wróblewski, który już w latach 50. XX w. zadawał pytanie: „[C]zy nie można by jakoś wydzielić znaczenia normy ustalanego na podstawie dyrektyw interpretacyjnych wspólnych wszystkim normatywnym teoriom wykładni [...]. Wyodrębnienie takiej grupy dyrektyw interpretacyjnych mogłoby pozwolić na ustalenie grupy znaczeń, której by nie kwestionowała żadna normatywna teoria wykładni”¹⁴. Owe hipotetyczne dyrektywy wspólne Wróblewski nazwał W-dyrektywami i zwrócił uwagę na fakt, że zbiór takich

14 J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 415.

W-dyrektyw, nawet przy zastosowaniu najbardziej liberalnego pojęcia wspólności, jest niewystarczający w obrocie prawnym. Dalszy rozwój polemik w łonie polskich teoretyków wykładni prawa – w szczególności pojawienie się koncepcji derywacyjnej – zdeaktualizował ideę Wróblewskiego, która na wiele lat trafiła do lamusa¹⁵. Sam Wróblewski w późniejszych dziełach, pisanych już w ogniu polemik z tezami koncepcji derywacyjnej, zaczął formułować uszczegółowione dyrektywy koncepcji klaryfikacyjnej – tym samym faktycznie rezygnując z czysto opisowego poziomu analizy, na którym rozpoczynał dociekania naukowe¹⁶. Ewolucja zaszła niejako wbrew woli Wróblewskiego, pod wpływem oczekiwań uczestników obrotu prawnego. Idea W-dyrektyw nie stała się programem integrującym polskiej teorii wykładni prawa. Stała się natomiast rdzeniem koncepcji klaryfikacyjnej¹⁷.

2.2. „Dobro wspólne” polskich koncepcji wykładni prawa

Do zapomnianej idei W-dyrektyw wrócili – wychodząc, zaznaczmy, od zupełnie innych niż Jerzy Wróblewski założeń teoretycznych – szcześcińscy teoretycy prawa, którzy przyjęli jako podstawę dla wywodu kategorię „dobra wspólnego” koncepcji wykładni formułowanych w polskiej literaturze¹⁸:

„Na dobro wspólne składać się będą: (1) uniwersalne podstawy wszystkich koncepcji wykładni bądź (2) nie tylko te fragmenty kon-

15 M. Zajęcki, *Aksjologiczna interpretacja prawa. Studium z metodologii i teorii prawa*, Warszawa 2017, s. 327.

16 M. Zirk-Sadowski, M. Zieliński, *Klaryficyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 106.

17 M. Zajęcki, *Aksjologiczna interpretacja...*, *op. cit.*, s. 374–375, przyp. 151.

18 M. Zieliński, O. Bogucki, A. Choduń, S. Czepita, B. Kanarek, A. Municzewski, *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4, s. 24.

cepcji, które są takie same, ale ponadto te wszystkie, które mając swe źródło w którejś z poszczególnych koncepcji współcześnie zyskały aprobatę w polskiej kulturze prawej [...].

[P]ominięte zostaną takie stanowiska, które (1) mimo poddania ich radykalnej krytyce płynącej z różnych źródeł, nadal są podnoszone, choć bez wsparcia kontrargumentami [...] (2) ze względu na radykalnie odmienne założenia filozoficzne i metodologiczne stanowią rozwiązania niekorespondujące z głównym nurtem koncepcji wykładni”.

Wśród kilkunastu tez tak rozumianego dobra wspólnego, na naszą uwagę zasługuje tu kilka: (1) Przedmiotem wykładni jest tekst prawny¹⁹; (2) wykładnią rządzi paremia *omnia sunt interpretanda*²⁰; (3) teksty prawne mają charakter normatywny²¹; (4) czynności interpretacyjne mogą dotyczyć wyłącznie tekstu aktualnego (obowiązującego) w wybranym przez interpretatora momencie interpretacyjnym²².

Autorzy szczenińscy przyjęli programowo postawę afilozoficzną – rezygnując z próby ugruntowania omawianych koncepcji w szerszych ramach teoretycznych (czy nawet filozoficznych) i przyjmując kryterium zbieżności bądź rozbieżności tez głoszonych przez teoretyków prawa jako kryterium przynależenia do puli „dobra wspólnego”. Decydujące znaczenie ma aprobatę w kulturze prawnej. W innych tekstach²³ podjęta została próba szczegółowego roz-

19 *Ibidem*, s. 25.

20 *Ibidem*, s. 25–26.

21 *Ibidem*, s. 34.

22 *Ibidem*, s. 35.

23 Zob. szerzej M. Zajęcki, „Dobro wspólne” polskich koncepcji wykładni prawa. Próba parafrazy przy użyciu modelu interdyscyplinarnego rozwoju nauki Henka Zandvoorta [w:] *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna prawoznawstwa*, cz. 1 red. M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrycht, „Jurysprudencja” 2014, nr 2, s. 261–264; *eiusdem*, Zandvoorta model interdyscyplinarnego rozwoju programów naukowych:

bioru założeń programu teoretyków szczecińskich. Efektem tych analiz była konkluzja, że najbardziej problematyczne jest drugie kryterium negatywne. Można je rozumieć dwojako. W pierwszej interpretacji można uznać, że pod pojęciem „głównego nurtu” autorzy szczecińscy rozumieli swoistą ortodoksję naukową, podczas gdy pozostałe, heterodoksyjne koncepcje skazane są, ich zdaniem, na marginalizację i trwałe wyłączenie z możliwości uczestniczenia we współtworzeniu „dobra wspólnego”. W drugiej interpretacji wykluczenie radykalnie odmiennych koncepcji z kompromisu wynika z niemożności zrekonstruowania (wyeksplikowania) ich tez. W tym przypadku kryterium wykluczenia kompromisu nie jest trwałe i wraz z postępowaniem w budowaniu (meta)języków pozwalających na wyrażanie tez dotychczas nieprzenikliwych koncepcji, takie koncepcje zaczną kiedyś uczestniczyć w budowie „dobra wspólnego” (o ile, rzecz jasna, nie zostaną z niego wykluczone na mocy pierwszego kryterium negatywnego).

Dzieje przyjęcia – a właściwie jej braku – idei teoretyków szczecińskich pokazują, że badacze z innych nurtów potraktowali pierwszą interpretację jako definiującą całą ideę²⁴. W efekcie wszyscy ci, którzy nie uznawali koncepcji derywacyjnej za probierz ortodoksji w polskiej teorii wykładni prawa, przyjęli postawę *déssintéressment* i druga (po W-dyrektywach) próba integracji polskich koncepcji wykładni prawa podzieliła los pierwszej.

próba aplikacji do integracji polskich koncepcji wykładni prawa, „Themis Polska Nova” 2013, nr 1(4), s. 142–146.

- 24 W cytowanych wyżej tekstach zostało zaprezentowane podejście do szczecińskiej idei „dobra wspólnego” opierające się na drugiej z podanych interpretacji kryterium negatywnego. W ten sposób nie wyklucza się koncepcji argumentacyjnych i hermeneutycznych (o ile uzna się, że koncepcje argumentacyjne i hermeneutyczne posiadają w pewnych przynajmniej zakresach większą siłę przekonywania nad koncepcją derywacyjną). Jak na razie są to wyłącznie koncepcje mocno teoretyczne, nieprzekładające się na realne prace integrujące teorię wykładni prawa.

2.3. Programy zamknięte

Skoro, póki co, nie ma zintegrowanej polskiej teorii wykładni prawa, wydaje się, iż należy porzucić perspektywę integracji odgórnej i spojrzeć na problem od strony praktycznej – jak, mimo faktu wielości koncepcji wykładni prawa, koncepcje te mogą generować rozwiązania przydatne naukom dogmatycznoprawnym i naukom pozaprawnym?

W dalszych uwagach odwołamy się do idei Henka Zandvoorta metodologicznej koncepcji interdyscyplinarnych relacji programów badawczych. Nie twierdząc, że jest to jedyna i najlepsza konceptualizacja, zmierzamy do pokazania (w ramach tego schematu metodologicznego) recepty na sensowność funkcjonowania w wielogłosowym polskim *ius interpretandi* koncepcji średniego zakresu, w tym takich jak, *toutes proportions gardees*, naszej koncepcji normatywności, redundantności, zbędności tekstu prawnego.

Według Zandvoorta program badawczy składa się z: (1) twardego rdzenia (w sensie Lakatosowskim, tj. niepodlegającego zmianom w toku rozwoju programu); (2) strategii rozwijania twardego rdzenia za pomocą hipotez pomocniczych, które wyjaśniają lub przewidują konkretne zjawiska; (3) dziedziny zjawisk, którą program ma wyjaśniać lub przewidywać²⁵. Rozwój danej dziedziny nauki przebiega, w terminologii Thomasa Kuhna, w trzech fazach: (1) przedparadygmatycznej (w danej dziedzinie nie zostały jeszcze sformułowane programy badawcze w wyżej naszkicowanym sensie); (2) paradygmatycznej (w danej dziedzinie sformułowano kilka konkurencyjnych pod względem mocy wyjaśniającej programów

25 H. Zandvoort, *Concepts of Interdisciplinarity and Environmental Sciences* [w:] *Cognitive Patterns in Science and Common Sense. Groningen studies in philosophy of science, logic and epistemology*, red. T.A.F. Kuipers, A.R. Mackor, „Poznań Studies in the Philosophy of the Sciences and the Humanities” 1995, nr 45, s. 50; confer R. Egiert, *Parafrazy idealizacyjne. Analiza metodologiczna szkoły w Groningen*, Poznań 2000, s. 108 i n.

badawczych); (3) postparadygmatycznej (w danej dziedzinie jeden program badawczy „wygrywa” – uzyskuje wyraźną przewagę nad programami konkurencyjnymi).

W paradygmatycznej fazie rozwoju danej nauki jeden z programów jest programem wiodącym (*guide programme*), a pozostałe są programami dostawczymi (*supply programmes*). Program wiodący formułuje problemy naukowe, do rozwiązania których czasami nie dysponuje odpowiednimi (efektywnymi) narzędziami teoretycznymi lub eksperymentalnymi. Takimi narzędziami natomiast mogą dysponować programy dostawcze. Zandvoort zauważa pewną dodatkową właściwość praktyki badawczej. Otóż, zdaniem holenderskiego metodologa, na programy dostawcze najlepiej nadają się (i w praktyce najczęściej i z najlepszym skutkiem są wykorzystywane) „programy zamknięte”. Sformułowanie programu zamkniętego oznacza „finalizację” pewnej dziedziny badań naukowych, to jest zrealizowanie – w danej dziedzinie – programu wyjaśniającego i przeniesienie ciężaru zainteresowań na konkretne problemy²⁶.

Powstaje pytanie, czy na obecnym etapie rozwoju polskich koncepcji wykładni prawa można mówić o wyłonieniu się programu wiodącego oraz programów zamkniętych. Polska teoria wykładni prawa jest w fazie rozwoju paradygmatycznego²⁷ – z wieloma konkurującymi teoriami. Przyjmując, że programami w sensie Zandvoorta mogą być opisowe koncepcje wykładni, niekoniecznie zupełne, ale wskazujące przynajmniej twierdzenia uznawane za

26 *Vide* M. Zajęcki, „Dobro wspólne”..., *op. cit.*, s. 265.

27 Pierwszą możliwość (faza przedparadygmatyczna) odrzucamy. Polska refleksja nad wykładnią prawa doprowadziła do wypracowania kilku co najmniej programów w ścisłym, Lakatosowskim sensie (paradygmatów w terminologii Kuhna). Trzecia możliwość (faza postparadygmatyczna) – w świetle naszkicowanej wyżej historii dwóch prób integracyjnych – też jest oczywiście obecnie nierealizowana; *vide* szerzej *ibidem*, s. 267–272.

„istotę” rozumienia procesu wykładni, mamy w Polsce co najmniej kilkanaście takich programów, przy czym do miana programu wiodącego – w rozumieniu Zandvoorta – mogą konkurować, póki co, koncepcje: klaryfikacyjna, derywacyjna i walidacyjno-derywacyjna. Pozostałe koncepcje nie doprowadziły, jak na razie, do stworzenia na nich rozwiniętych programów, pełnych, opisowo-normatywnych, możliwych do praktycznego zastosowania koncepcji wykładni.

Jak na tym tle wypada prezentowana koncepcja normatywności, redundantności, zbędności (*vide* Wprowadzenie)? Po pierwsze, nasza propozycja na pewno nie aspiruje do obalenia innych, szacownych koncepcji. Po drugie, uważamy, że naszą rolą jest stworzenie programu dostawczego – dostarczenie odpowiedzi na pytania i problemy generowane przez koncepcje już funkcjonujące w Polsce. Po trzecie, uważamy, iż zapożyczanie siatki pojęciowej z koncepcji derywacyjnej nie skazuje nas na tkwienie wyłącznie w tym paradygmacie. Wręcz przeciwnie, prowadząc wywód, dbamy o to, by nasze rozstrzygnięcia były możliwe do szerokiego przyjęcia, niezależnie od ogólnoteoretycznych kontrowersji trapiących polską teorię wykładni prawa. W efekcie zebraliśmy pulę twierdzeń i wzorców postępowania względem tekstu prawnego, które – być może przy pewnych modyfikacjach terminologicznych – byłyby do zaakceptowania przez zwolenników każdej z konkurencyjnych koncepcji. Innymi słowy, chcemy rozwiązywać problemy, które dostrzegali inni badacze, pracujący w wybranych przez siebie paradygmatach wykładni, jednocześnie unikając zamykania naszych recept w dość ciasnym kręgu sporów „czysto teoretycznych”.

Zebranie naszych tez w postaci programu zamkniętego (w sensie Zandvoorta) odkładamy na chwilę (*vide* fragment 4) – potrzebna nam jest do tego jeszcze refleksja filozoficzna nad pojęciem prawa (fragment 3). Uważamy, że z takiego podejścia

– dystansującego się od najbardziej fundamentalnych sporów wśród teoretyków wykładni – płyną korzyści: (1) w skromnym zakresie reaktywujemy Jerzego Wróblewskiego ideę W-dyrektyw i proponujemy uniwersalną siatkę terminologiczną dla opisywania normatywności, redundantności i zbędności tekstu prawnego; (2) nasze propozycje kierowane są także poza domenę teorii prawa – uważamy, iż proponowana siatka terminologiczna może służyć każdej dogmatyce w rozwiązywaniu jej właściwych problemów²⁸; (3) formułując nasze tezy w postaci programu zamkniętego, antycypujemy konieczność integracji krajowych koncepcji wykładni prawa (*ius interpretandi polonum*) z koncepcjami wypracowywanymi w skali ogólnoeuropejskiej (*ius interpretandi europaeum*). Trudno realistycznie mieć nadzieję na to, że jako Polacy „nawrócimy” Europę na teorię klaryfikacyjną czy derywacyjną. Realnie można liczyć na to, że polscy teoretycy i ich idee będą mieli wpływ ograniczony – a wypracowywane tutaj programy zamknięte (tj. przewyżające spory paradygmatyczne) będą miały większą siłę przebicia; (4) na koniec pamiętać należy o integracji zewnętrznej prawoznawstwa. Jeżeli teoretycy wykładni prawa nie chcą na zawsze pozostać w intelektualnym getcie nauk prawnych, konieczne jest, uważamy, wypracowywanie choćby niewielkich zbiorów tez niekontrowersyjnych – dających się zastosować do analiz językoznawczych, literaturoznawczych, politologicznych, socjologicznych itd.

2.4. Spory teoretyczne w ujęciu Adama Dyrdy

Naszkicowany wyżej plan może wydawać się – dla teoretyków poszukujących odpowiedzi jednoznacznych i ostatecznych

28 W cyklu artykułów zebraliśmy szereg przykładów ilustrujących takie zastosowania (*vide* przypis 1).

– bardzo skromny. W ten sposób jednak realizowane są postulaty metafizyczne opisane przez Adama Dyrę. Autor ten pokazał, że przyjęcie założeń holistycznego pragmatyzmu prowadzi do uznania, że teoria prawa staje się (przynajmniej potencjalnie) konglomeratem teorii ekwiwalentnych w radzeniu sobie z opisem (wyjaśnianiem) truizmów prawnych, a badacze formułujący takie teorie są epistemicznymi parami²⁹. Spory teoretyczne nie mogą przeto być raz i na zawsze rozstrzygnięte narzędziami teoretycznymi (w szczególności analizą pojęciową). Na „rynku teoretyczno-prawnym” (określenie Dyrę)³⁰ idee i pomysły konkurują. Naturalną przewagę mają teorie aktualnie modne („rządzące” w terminologii Dyrę)³¹, a teorie „aspirujące” (znów określenie Dyrę)³² dążą do złamania monopolu teorii rządzących poprzez wykazanie swych merytorycznych przewag w wyjaśnianiu truizmów prawnych.

W tym miejscu nie chcemy szczegółowo rozwijać analogii pomiędzy ujęciami Zandvoorta i Dyrę. Zwróćmy uwagę na dwa podobieństwa. Obaj autorzy wskazują na epistemiczne równouprawnienie konkurujących teorii. Jeden i drugi autor wskazuje nadto na praktyczną użyteczność teorii jako kryterium racjonalnego rozstrzygnięcia sporów teoretycznych.

Ujęcie Adama Dyrę jest, póki co, ujęciem bardzo ogólnym, a autora interesują fundamentalne spory teoretyczne, w tym zwłaszcza spór pozytywizmu z niepozytywizmem. Dla naszego cyklu artykułów przyjęliśmy znacznie skromniejszą perspektywę – nasza koncepcja normatywności, redundantności, zbędności zajmuje się wyłącznie pewnymi obszarami sporów w teorii wykładni

29 A. Dyrę, *Spory teoretyczne w prawoznawstwie*, Warszawa 2017, s. 481.

30 *Ibidem*, s. 482 (teza 13).

31 *Ibidem*, s. 482–483 (teza 16).

32 *Ibidem*, s. 483 (teza 17).

prawa. Niemniej jednak w tym skromnym zakresie – uważamy – występujemy jako epistemiczni parowie. Nasze ujęcie bazyje na truizmach (w rozumieniu Dyrdy) dotyczących właściwości tekstu prawnego. Nasze ujęcie spełnia też, uważamy, kryterium poprawności metodologicznej³³. Jest to również ujęcie „aspirujące”, a naszym celem jest tylko (i aż) pokazanie użyteczności proponowanej siatki pojęciowej w porządkowaniu i rozwiązywaniu problemów w procesie tworzenia i stosowania prawa oraz w integrowaniu prawoznawczej teorii wykładni prawa z ujęciami nauk pozaprawnych. Podsumowując, prowadząc wywód z myślą o zastosowaniach naszych ustaleń (tworzenie programu zamkniętego w ujęciu Zandvoorta), mamy na celu, ujmując rzecz słowami Dyrdy, „prezentowanie prostych i jednoznacznych rozwiązań powstających problemów instytucjonalnych”³⁴.

3. Spory teoretyczne dotyczące pojęcia i funkcji prawa

W wywodzie dochodzimy do najbardziej grząskiego, uwikłanego w wielorakie spory filozoficzne zagadnienia konceptualizowania samego pojęcia prawa. Dotychczas przykrywaliśmy milczeniem te kwestie i mocą założenia o jednolitym pojmowaniu struktury i funkcji systemu prawnego abstrahowaliśmy od sporów fundamentalnych o prawo. W tym miejscu uchylamy to założenie. W konsekwencji musimy przypatrzyć się temu, jak nasza koncepcja normatywności, redundantności, zbędności plasuje się w spektrum sporów fundamentalnych o prawo. Wybieramy kwestie węzłowe z punktu widzenia tematu naszego cyklu, to jest takie spory o fun-

33 *Ibidem*, s. 481 (teza 6).

34 *Ibidem*, s. 483 (teza 18).

damenty prawa, które znacząco wpływają na rozumienie naszych tez o normatywności, redundantności, zbędności – a więc obszar truizmów (w terminologii Adama Dyrdy) dotyczących właściwości tekstu prawnego. Mamy przy tym stale na uwadze cel (wskazany na końcu fragmentu 2.3), którym jest budowanie programu zamkniętego, czyli wyciągającego elementy wspólne konkurujących paradygmatów, a nie opowiadanie się twarde za jednym z nich.

3.1. Normatywność w ujęciu reprezentującym i w ujęciu ontologicznym

Typowe dla polskich dyskusji teoretycznoprawnych nad pojęciem obowiązywania prawa było przyjmowanie, że interpretator tekstu dostaje jako już obecne w systemie prawnym informacje o kryteriach pozwalających ustalić fakt obowiązywania normy prawnej. Zestawy tego typu były proponowane wielokrotnie. Dobrze znane są propozycje Leszka Nowaka³⁵ i Jerzego Wróblewskiego³⁶. Dobrze znane są też krytyki takiego rozwiązywania problemu³⁷. Jasne jest, że uzasadnienie każdego z kryteriów z osobna wymaga poważnego namysłu nie tylko nad właściwościami formalnymi regulacji, ale także nad słusznością moralną i skutecznością tychże regulacji.

W naszym ujęciu normatywności (i pojęć pochodnych – redundantności, zbędności) abstrahowaliśmy od filozoficznych kontrowersji dotyczących statusu bytów normatywnych samych w sobie i kwalifikowaliśmy jako normatywne te elementy tekstu

35 L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa, 1973.

36 J. Wróblewski, *Obowiązywanie systemowe i granice dogmatycznego podejścia do systemu prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, nr XXXVI.

37 A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009, s. 481–482.

prawnego, które jako takie wskazane są przez dyrektywy normatywnej koncepcji źródeł prawa polskiego. Jest to, w języku Stephena Finlaya, ujęcie reprezentujące. Dla filozofa prawa jest to ujęcie zbyt zawężające, gdyż usuwa z pola zainteresowania aspekt ontologiczny normatywności (w języku Finlaya: cechę czy zespół cech czyniących fakty lub własności normatywnymi). Powyższe rozróżnienie zostało przybliżone polskiemu czytelnikowi w opracowaniu Weroniki Dzięgielewskiej³⁸. Na jeszcze głębszym poziomie rozważań usytuowane są rozważania Bartosza Brożka, który rozważa możliwość obiektywnego istnienia normatywności rudymen tarnej, z której, w drodze refleksyjnej ewolucji ludzkiej kultury, wyłaniały się różne „normatywności abstrakcyjne” (termin Brożka), w tym ontologicznie rozumiana normatywność prawa³⁹.

Uważamy, że dla naszych celów ujęcie reprezentujące normatywności jest wystarczające. Dzięki temu odcinamy się od dyskusji o sensie pojęcia obowiązywania normy prawnej. Celem naszym nie jest zbieranie argumentów za trafnością ujęć Leszka Nowaka, Jerzego Wróblewskiego, Macieja Zielińskiego, Andrzeja Grabowskiego czy jakichkolwiek innych. Ograniczamy się do przyjęcia założenia, iż każda (zarówno pozytywistyczna, jak i niepozytywistyczna) normatywna koncepcja źródeł prawa wyznacza jakiś zakres pojęcia normy prawnej obowiązującej w danym systemie prawnym. A to daje nam pojęciową bazę do zdefiniowania normatywności (*sensu stricto*, *sensu largo* i *sensu largissimo*) przepisów prawnych tego systemu. Motywacja dla tak ograniczonego zakreszenia pola ba-

38 W. Dzięgielewska, *Normatywność obowiązywania norm prawnych w koncepcji poznańsko-szczecińskiej szkoły teorii prawa. Perspektywa pragmatyzmu analitycznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 2, s. 95–97.

39 B. Brożek, *Pojęcie normatywności*, s. 34 i n.; *eiusdem*, *Normatywność w etyce i prawie*, s. 147–150 (oba teksty [w:] *Fenomen normatywności*, red. A. Brożek, B. Brożek, J. Stelmach, Kraków 2013).

dawczego powinna być już jasna dla czytelników – naszym celem jest skonstruowanie programu zamkniętego (*vide* fragment 2.3). Innym problemem jest to, czy realny polski system prawny dysponuje jedną, niekontrowersyjną normatywną koncepcją źródeł prawa. Na tak postawione pytanie odpowiedź jest negatywna, a konsekwencje tego faktu rozpatrujemy we fragmencie 3.4.

3.2. Trójpoziomowość tekstu prawnego

Pionierem zaawansowanych badań nad redundancją w polskim tekście prawnym był Maciej Kłodawski. Autor ten zastosował twórczo ideę trójpoziomowości tekstu prawnego rozwijaną przez Ryszarda Sarkowicza⁴⁰ i zaaprobowaną, z zastrzeżeniami, przez Macieja Zielińskiego⁴¹. Konsekwentnie przyjęta koncepcja trójpoziomowości wymaga, by kategorie normatywności, redundantności i zbędności odnieść najpierw z osobna do każdego z poziomów odczytywania tekstu prawnego, a następnie rozważyć ewentualne wystąpienie relacji międzypoziomowych.

Polski tekst prawny odczytywany w izolacji na poziomie deskryptywnym ujawnia normatywność w słabym zakresie. Reguły redagowania tego tekstu zniechęcają legislatorów do wprowadzania modalności deontycznych w formę zdań. Dominują zdania oznajmujące – powierzchwnie pozbawione przymiotu normatywności. Redundantność informacyjna na poziomie deskryptywnym jest zauważalna, jest jednak dużo niższa niż w tekstach nieoficjalnych. Rolą redundancji z informacyjnego punktu widzenia jest zabezpieczenie informacji przed utratą w procesach jej przekazywania i – potencjalnego – uszkodzania lub znie-

40 R. Sarkowicz, *Poziomowa interpretacja tekstu prawnego*, Kraków 1995.

41 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady reguły, wskazówki*, wyd. 7, Warszawa 2017, s. 81–84.

kształcania komunikatów. W przypadku tekstu prawnego panuje przekonanie, że zinstytucjonalizowane formy jego wytwarzania, przechowywania i powielania dają wystarczającą praktyczną gwarancję zachowania informacji. Nadto mając na uwadze dążenie do zwięzłości tekstu, nie dziwi względnie niska redundancja informacyjna, najczęściej ujawniająca się na poziomie leksykalnym – zbitek pleonastycznych.

Odczytywany na poziomie presupozycji polski tekst prawny jest bardzo silnie redundantny. Jest to wypadkową rozrostu liczby regulacji odnoszących się, w różnych aspektach, do tych samych zjawisk społecznych. W efekcie wiele regulacji dzieli te same presupozycje ontologiczne i epistemologiczne. Założenie o racjonalności aksjologicznej prawodawcy każe interpretatorowi odczytywać – jako presuponowany w tekście – spójny system słusznych moralnie wartości. W efekcie również presupozycje aksjologiczne tekstu prawnego są silnie redundantne. Zagadnienie to było przedmiotem osobnej, szczegółowej analizy monograficznej⁴² i w tym miejscu można czytelników do niej odesłać.

Na poziomie dyrektywnym w pełni ujawnia się zawartość normatywna tekstu prawnego. Tego poziomu dotyczy założenie o normatywności tekstu prawnego. Założenie to można odczytywać jako skierowane do legislatorów oraz jako skierowane do interpretatorów. W cyklu naszych artykułów argumentowaliśmy, że odczytywane przez legislatorów założenie to ma charakter normatywny – czego wyrazem jest § 11 Zasad techniki prawodawczej (ZTP). Idealny tekst prawny (*vide* fragment 4.1.1) na poziomie dyrektywnym byłby w całości normatywny. Tekst realnie tworzony nie jest idealny w powyższym sensie. Zawiera rozmaite odstępstwa – niektóre aprobowane przez ZTP, inne wątpliwe, a jeszcze

42 M. Zajęcki, *Aksjologiczna interpretacja...*, *op. cit.*, s. 263–268.

inne w oczywisty sposób niepożądane. We wnioskach niniejszego artykułu odnosimy się do tego faktu z punktu widzenia interpretatora (fragment 5.2), który potrzebuje wskazówek, jak dokonywać interpretacji tekstu zawierającego tego typu elementy.

3.3. Wielopłaszczyznowość poznawania prawa

W zależności od tego, które narzędzia poznawcze zastosujemy, fenomen prawa ujawnia rozmaite oblicza. Najogólniej można wyróżnić: rozważania dogmatyczne nad prawem (ze szczególnym naciskiem na analizę językowo-logiczną), aspekt realny (socjologiczny, psychologiczny), próby uogólniania pojęciowego (teoretycznego, filozoficznego) oraz namysł nad komponentą wartościującą (aksjologia prawa).

Mocą założenia o jednolitym pojmowaniu struktury i funkcji systemu prawnego dotychczas spłaszczaliśmy ogląd prawa, ograniczając się do płaszczyzny dogmatycznej. Przy wejrzeniu głębszym – wielopłaszczyznowym – pojęcia normatywności, redundantności i zbędności ujawniają także rozmaite oblicza. Są to pojęcia skróśne⁴³, to jest takie, które – w zależności od poziomu zagłębienia się w złożoność opisywanego zjawiska – ujawniają nowe, niewidoczne w oglądzie powierzchniowym, treści. Nie pretendując do wyczerpania tematu, wskażmy na kilka takich treści głębszych.

Z socjologicznego punktu widzenia najciekawszym zagadnieniem wymagającym refleksji jest multicentryczność współczesnych porządków prawnych (*vide* fragment 3.4).

W płaszczyźnie psychologicznej ujawnia się złożoność zagadnienia, które od początku jest obecne w naszych roz-

43 O pojęciach skróśnych w prawoznawstwie *vide* szkic metodologiczny: M. Zajęcki, *O procedurze agregacji i dezagregacji w teorii prawa (szkic metodologiczny)* [w:] *Teoria prawa. Między nowoczesnością a ponowoczesnością*, red. A. Samonek, Kraków 2012, s. 123–125.

ważaniach – ustalania kryteriów rozróżniania zbędności od niezbędności fragmentów redundantnych. Posłużyliśmy się, bez definiowania, a jedynie z podaniem przykładów ilustrujących, kategorią pragmatyczną „użyteczności komunikacyjnej”⁴⁴. Kategoria ta dla pełnego zdefiniowania wymaga odwołania się do ustaleń psychologii prawa na temat zrozumiałości tekstu prawnego. Jest to zagadnienie empiryczne, wykraczające poza skonwencjonalizowane kategorie właściwe oglądowi dogmatycznemu.

Proste wyjaśnienie, na czym polega specyfika poznania teoretycznego, jest trudne, a być może z góry skazane na niepowodzenie. Niewątpliwe są za to obszary szczegółowego zainteresowania teoretyków prawa. Z punktu widzenia tematyki artykułu trzeba wymienić trzy najważniejsze. Po pierwsze, rozróżnianie normatywności *sensu largissimo* opiera się na kelsenowskim postrzeganiu prawa jako hierarchicznego systemu norm. Jest to ujęcie wspólne Kelsenowi i zwolennikom ścisłego odróżniania aktów stanowienia prawa od aktów stosowania prawa. Gdybyśmy jednak, jak to współcześnie czyni wielu teoretyków, zakwestionowali akuratność pojęciową takiego oglądu prawa, wpłynęłoby to na postrzeganie normatywności *sensu largissimo*. Kierunków ataku na kelsenowski ogląd prawa jest wiele, mamy wręcz do czynienia ze spektrum alternatywnych konceptualizacji – od prawnonaturalnych po postmodernistyczne. Warto więc pamiętać o tym, że siatka pojęciowa nie jest, i nie może być, wolna od założeń teoretycznych.

Drugi teoretyczny aspekt wymagający naszej uwagi to od dawna toczony spór o zasadność pojęciowego wyodrębniania i kształt modelowy normy prawnej jako czegoś różnego od agregatu przepisów prawnych. Przez cały czas przyjmowaliśmy

44 B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności...*, op. cit., Część pierwsza, s. 136–139.

pojęciowe rozróżnienie normy od przepisu, warto jednak podkreślić, że zaproponowana siatka terminologiczna dotyczy wyłącznie fragmentów tekstu prawnego. Uważamy przeto, iż zwolennicy ujęć alternatywnych mogą, po stosownych parafrazach, zaadaptować terminologię dublerów, wdów, sierot, partaczy do teorii nieposługujących się *explicite* pojęciem normy prawnej.

Po trzecie, w wywodzie mało uwagi poświęcaliśmy związkom reguł wykładni w ścisłym sensie z innymi dyrektywami rozwiniętej normatywnej koncepcji źródeł prawa. W czwartym artykule, omawiając „normy wirtualne”⁴⁵, w pole analizy wprowadzamy reguły inferencyjne, ale w ograniczonym zakresie. Reguły kolizyjne pozostawały na poboczu naszego zainteresowania, pojawiając się *ad usum* rozstrzygania poszczególnych kwestii typologicznych (*vide* powtórzenia w aktach wykonawczych, bezprzedmiotowe sygnalizowanie istnienia *leges speciales* i inne). Problematyka walidacyjna jest obecna w naszych analizach pośrednio. Przyjęte definicje obowiązywania prawa i zmiany normatywnej⁴⁶ zakładają, że opisywany system zbudowany jest na faktach prawotwórczych stanowienia prawa. Jest to konceptualne ograniczenie naszej propozycji i powoduje ono, że próba zaadaptowania koncepcji normatywności, redundantności, zbędności do innych systemów prawnych, w szczególności do prawa europejskiego, będzie wymagać dodania analizy zmian normatywnych powodowanych precedensami prawotwórczymi oraz zmianami w zbiorze norm prawa zwyczajowego.

W płaszczyźnie filozoficznej wszystkie te elementy tekstu prawnego, które dotyczą legitymizacji ładu (prawnego, spo-

45 B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności...*, *op. cit.*, Część czwarta, fragment IV.

46 B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności...*, *op. cit.*, Część pierwsza, s. 130–135.

łecznego), nabierają nowej wagi. Temu zagadnieniu poświęciliśmy uwagę przy omawianiu problemu normatywności preambuł. Jest to jednak problem szerszy, który, zdaniem Pawła Jabłońskiego⁴⁷, może skłaniać do rewizji koncepcji poziomów tekstu prawnego i do dodania czwartego poziomu odczytywania tegoż – poziomu ideologicznego. W standardowej siatce terminologicznej wskazany problem można, póki co, połączyć z kwestią odesłań pozasystemowych – łączenia normatywnych elementów treściowych wystawionych w tekście prawnym z elementami spoza tekstu. Na obecnym etapie badań jest to problem dogmatyczny, omawiany najdokładniej na przykładzie klauzul generalnych. Wydaje się jednak, że w kontekście normatywności problematyka ta przekracza granice zainteresowania szczegółowych dogmatyk i wprost sięga do filozoficznych założeń o miejscu prawa w szerszym spektrum systemów aksjonormatywnych (religijnych, moralnych, obyczajowych).

W płaszczyźnie aksjologicznej ujawnia się problematyka redundantności i zbędności presupozycji aksjologicznych (*vide* wyżej fragment 3.2).

3.4. Multicentryczność źródeł prawa a multicentryczność jurysdykcji

Żywo dyskutowane od pewnego czasu zagadnienie multicentryczności systemów prawnych ma dwa aspekty, które oddziałują na konstruowanie siatki terminologicznej normatywności, redundantności, zbędności.

Pierwszy aspekt dotyczy wielości naczelnych organów władzy sądowniczej – zarówno na szczeblu krajowym, jak i szczeblu

47 P. Jabłoński, *O ideologicznym poziomie interpretacji tekstu prawnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXXII.

międzynarodowym. Zgodnie z art. 8 Konstytucji system prawa polskiego nie jest w ścisłym tego słowa znaczeniu multicentryczny, gdyż to „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie ulega natomiast wątpliwości, że w oglądzie socjologicznym można dostrzec wiele pęknięć w systemie władzy sądowniczej, a w ostatnich latach zdecydowanie więcej niż wcześniej. W efekcie mówienie o jednej „linii orzeczniczej” jest jawnie kontrfaktyczne. Nie jest to, rzecz jasna, specyfika Polski i czasów najnowszych. Od dawna już wskazuje się na fakt, iż w rozwiniętych, umiędzynarodowionych systemach sądownictwa dochodzi – i jest to nieuniknione – do „dialogicznej koegzystencji”, gdzie uzasadnienia orzeczeń, pełniąc funkcje pozaprocesowe, nabierają wagi faktycznego czynnika współkształtującego prawo. Konsekwencja dla naszych rozważań jest tyleż oczywista, co doniosła – w sytuacji istnienia wielu linii orzeczniczych i kwestionowanego przez wielu, a w każdym razie na dziś faktycznego braku ostatecznego i powszechnie uznawanego nadzoru jurydycznego, niemożliwe jest pojęciowe rozstrzygnięcie wszystkich sporów o status normatywny tekstu prawnego. Spory te w praktyce mogą być odpryskiem głębszych sporów o legitymizację określonej wizji systemu prawnego.

Drugi aspekt dotyczy multicentryczności źródeł prawa. Wizja jednego, spójnego systemu dyrektyw walidacyjnych jest współcześnie kontrfaktyczna. W rzeczywistości zakładane wizje źródeł prawa mogą różnić się w zależności od organu, który podejmuje, w terminologii Andrzeja Grabowskiego⁴⁸, „dyskurs walidacyjny”. Najoczywistszą tego konsekwencją jest to, że nasza ambicja, by stworzyć program zamknięty służący opisowi normatywności, redundantności, zbędności, musi być ograniczona, póki co, do

48 A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie...*, op. cit., s. 481 i n.

opisu prawa krajowego, gdzie dyskurs prowadzony jest pomiędzy krajowymi ośrodkami władzy sądowniczej (Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny). Zniesienie założenia o jednolitym pojmowaniu funkcji systemu prawnego i poszukiwanie wspólnego mianownika teorii wykładni prawa muszą przebiegać wieloetapowo. Na pierwszym etapie celem jest stworzenie programu zamkniętego dla prawa krajowego. Na drugim etapie, polegającym między innymi na uwzględnieniu rozbieżności w koncepcjach źródeł prawa ujawniających się w orzecznictwie TSUE, możliwe byłoby stworzenie programu zamkniętego dla prawa krajowego i unijnego. Jak już wskazano wyżej, taki program zamknięty (fragment 2.3 *in fine*) musiałby uwzględnić w siatce terminologicznej funkcjonowanie unijnych precedensów prawotwórczych i *aquis communautaire*⁴⁹.

4. Dwie konceptualizacje poprawności i błędności tekstu prawnego

4.1. Analityczne ujęcie kategorii tekstu idealnego

Poprzez analityczne ujęcie błędu legislacyjnego (*resp.* poprawności legislacyjnej) rozumiemy opis czynności legislacyjnych i wytworów czynności legislacyjnych jako działań konwencjonalnych podmiotów upoważnionych normami kompetencyjnymi. Efektem czynienia użytku z norm kompetencji legislacyjnej danego systemu prawnego zgodnie z regułami sensu czynności konwencjonalnych jest wytworzenie bezbłędnego (w sensie analitycznym) tekstu prawnego (potencjalnego – projektu, a następnie aktualnego –

49 Na kolejnych etapach, które – póki co – jawią się jako odległe marzenie, należałoby wypracowywać programy integrujące elementy prawa międzynarodowego (regionalnego i powszechnego).

po uchwaleniu i wejściu w życie). Odstępstwa od reguł sensu czynności konwencjonalnych powodują wytworzenie tekstu obarczonego wadami (w ogólnej terminologii teorii czynności konwencjonalnych). Wady te skutkują tym, że wytwór konwencjonalny, którym jest tekst prawny, odbiega od tego, jakim byłby w postaci bezbłędnej. Jednak ponieważ jest to wytwór konwencjonalny, konsekwencje wadliwości tekstu dla obrotu prawnego również są normowane konwencjonalnie. Konsekwencje te mogą przebiegać w spektrum potencjalnych reakcji podmiotów stosujących prawo – od przejścia do porządku dziennego nad drobnymi wadami (odchyleniami od tekstu bezbłędnego), poprzez rozmaite mniej lub bardziej skonwencjonalizowane czynności konwalidujące (tu mieszczą się w szczególności efekty wykładni rozszerzającej/zwążającej), aż do najpoważniejszych reakcji instytucjonalnych (uczynienie czynności bezskutecznej wobec pewnych podmiotów, unieważnienie czynności konwencjonalnej, a w ostateczności instytucjonalne uznanie czynności za nieistniejącą).

Zastosujmy naszkicowaną ideę analitycznego rozumienia (bez błędności do polskiej praktyki legislacyjnej. Pojęcie idealnego tekstu prawnego (składającego się przepisów idealnych) wprowadziła Beata Kanarek, dla której „[p]rzepisy realne są faktycznie zastanymi jednostkami redakcyjnymi egzemplarzy tekstu prawnego danego aktu. [...] [I]dealny tekst aktu prawnego jest konstruktem myślowym, którego elementami są przepisy idealne. Przepisy idealne są więc jednostkami – już nie redakcyjnymi – idealnego tekstu aktu prawnego. Istotą tych przepisów jest to, że są one analogonami przepisów realnego tekstu aktu prawnego”⁵⁰.

Literalne rozumienie powyższej idei wyglądałoby następująco: realny tekst prawny to materialne „ślady” po czynnościach

50 B. Kanarek, *Teoretyczne ujęcia derogacji*, Szczecin 2004, s. 173.

konwencjonalnych tworzenia prawa⁵¹. Tezy nie należy rozumieć dosłownie. Każdy prawnik uznaje – w takim lub innym wysłownieniu – tezę, że prawo jest faktem instytucjonalnym. Stanowienie prawa jest performatywem i jego celem nie jest dokonanie jakiegokolwiek przekształcenia w realnym (materialnym) świecie, lecz dokonanie zmian w świecie – mówiąc językiem Johna Searle’a i Marka Smolaka – instytucjonalnych faktów społecznych. Beata Kanarek nie przyjmuje rozumienia literalnego, gdyż wtedy jej teza, iż „cała uwaga teoretyków prawa skupiona jest właściwie na tekście realnym”⁵², byłaby jawnie fałszywa. Analityczne rozumienie tekstu idealnego polega na przyjęciu, że „idealny tekst prawny” jest terminem idealizacyjnym, kontrfaktycznie opisującym właściwości, których nie ma tekst realny. Celem wprowadzenia takiego pojęcia jest pokazanie, że racjonalny prawodawca (sam będący konstruktem idealizacyjnym) dokonuje czynności konwencjonalnych na tekście idealnym.

Idee Beaty Kanarek zostały wysubtelnione przez Piotra Zwierzykowskiego, który zaproponował używanie triady terminów – tekst materialny, tekst realny i tekst idealny⁵³. Dla poparcia swojej propozycji odwołał się do fenomenologicznej analizy tekstu prawnego jako tworu materialnego (np. zadrukowane stronicie konkretnego egzemplarza Dziennika Ustaw) i jako tworu intencjonalnego (swoistej, fenomenologicznie ujmowanej, treści utworu

51 Materialne „ślady” w dokładnie takim samym, technicznym sensie, w jakim ociekający po burcie szampan z butelki rozbitej na wodowanym statku jest „śladem” po konwencjonalnej czynności nadawania statkowi imienia lub jak ociekająca po skroni dziecka woda święcona jest materialnym „śladem” po konwencjonalnej czynności przyjmowania chrzczonego do wspólnoty chrześcijan.

52 B. Kanarek, *Teoretyczne ujęcia...*, op. cit., s. 173.

53 P.F. Zwierzykowski, *Nowelizacja jako sposób zmiany prawa. Studium z teorii legislacji*, Poznań 2016, s. 210 i n.

literackiego)⁵⁴. Zaproponowane przez Zwierzykowskiego pojęcia są na tyle pojemne, iż można nadać im większą rangę teoretyczną, jeśli *explicite* wskaże się, co podlega pojęciowej idealizacji – a przebiega ona na dwóch poziomach: fenomenologicznym i analitycznym. Przyjmijmy ujęcie maksymalnie wyidealizowane, w którym idealny tekst prawny to taki tekst, który stanowiłby prawodawca idealny⁵⁵. Tekst ten jest, po pierwsze, idealny w sensie fenomenologicznym oraz – po drugie – jest idealny analitycznie, to znaczy jest wytworem prawodawcy posiadającego kontrfaktycznie przymiot unikania wszelkich błędów w wysławianiu zamierzonych norm.

Zastosujmy powyższe do naszej problematyki. Tekst prawny analitycznie idealny w danym momencie *t* to taki tekst idealny w sensie fenomenologicznym, który charakteryzuje się w szczególności⁵⁶ tym, że: (1) obowiązuje w całości w momencie *t*; (2) całość jego części zasadniczych ma charakter normatywny *sensu stricto*; (3) całość jego fragmentów części niezasadniczych ma charakter normatywny wyłącznie *sensu largo*, oraz nie zawiera (4) przepisów redundantnych; (5) przepisów dublerów; (6) przepisów wdów; (7) przepisów sierot; (8) przepisów partaczy.

Tak rozumiany analitycznie idealny tekst prawny miałby zaskakującą cechę – w procesie jego wykładni niepotrzebne byłoby

54 *Ibidem*, s. 57–61.

55 Jak mógłby wyglądać tekst w tym sensie idealny, próbował pokazywać Maciej Kłodawski, dodając przy tym, że w realnym świecie osiągnięcie tego ideału jest niemożliwe, a sam termin „idealny tekst prawny” jest terminem teoretycznym – służącym modelowaniu, a nie opisywaniu rzeczywistości (M. Kłodawski, *Pleonazmy i analizy – wyrażenia redundantne pragmatycznie w języku prawnym* [w:] *Język współczesnego prawa*, red. A. Niewiadomski, E. Sztymelska, Warszawa 2012, s. 121.

56 Wypisujemy tu jedynie te postulaty definicyjne, które mają związek z tematyką naszego artykułu. W rzeczywistości jest ich o wiele więcej, poczynając od najoczywistszego: prawodawca idealny językowo nie popełnia błędów ortograficznych (*sic!*).

dokonywanie czynności interpretacyjnych fazy porządkującej. Podlegałyby wyłącznie czynnościom interpretacyjnym fazy rekonstrukcyjnej i percepcyjnej. Jedynym drobnym mankamentem powyższego faktu jest to, że tylko prawodawca idealny „wie” (*a priori*) jak wygląda analitycznie idealny tekst prawny... – nam, ludziom z krwi i kości, ta wiedza nigdy nie jest w pełni dana.

Podsumujmy to przykładem hipotetycznym ujawniającym relacje pomiędzy idealnością tekstu rozumianą fenomenologicznie i analitycznie (patrz Tab. 1).

Komentarz: w znowelizowanym tekście idealnym fenomenologicznie pomijane są przepisy nowelizujące⁵⁷. W tekście idealnym analitycznie pomijany jest nadto fragment przepisu dotyczący Sekretarza Rady Państwa (fragment wdowa), a w tekście znowelizowanym pominięty jest nadto cały ustęp 2 (przepis sierota). Jeśli chodzi o rozmaite sposoby pojmowania idealności analitycznej, *vide* fragment IV.2 *in fine*.

Tekst materialny	Tekst realny fenomenologicznie	Tekst idealny fenomenologicznie	Tekst idealny analitycznie
	Art. X. 1. W skład Kapituły Orderu wchodzi: Sekretarz Rady Państwa, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu oraz pięciu posłów. 2. Posłowie nie pobierają wynagrodzenia za prace w Kapitulce.	Art. X. 1. W skład Kapituły Orderu wchodzi: Sekretarz Rady Państwa, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu oraz pięciu posłów. 2. Posłowie nie pobierają wynagrodzenia za prace w Kapitulce.	Art. X. 1. W skład Kapituły Orderu wchodzi: Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu oraz pięciu posłów. 2. Posłowie nie pobierają wynagrodzenia za prace w Kapitulce.

57 *Vide* P.F. Zwierzykowski, *Nowelizacja jako sposób...*, *op. cit.*, s. 219 i n.; *confer* rys. 10 (*ibidem*, s. 223).

Tekst materialny	Tekst realny fenomenologicznie	Tekst idealny fenomenologicznie	Tekst idealny analitycznie
	Art. X. 1. W skład Kapituły Orderu wchodzi: Sekretarz Rady Państwa, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu oraz pięciu posłów. 2. Posłowie nie pobierają wynagrodzenia za pracę w Kapitułe. * * * Art. Y. W ustawie [...] w art. X ust. 1 skreśla się słowa „oraz pięciu posłów”.	Art. X. 1. W skład Kapituły Orderu wchodzi: Sekretarz Rady Państwa, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu. 2. Posłowie nie pobierają wynagrodzenia za pracę w Kapitułe.	Art. X. 1. W skład Kapituły Orderu wchodzi: Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu.

Tab. 1. Przykład (hipotetyczny).

4.2. Ujęcie metaforyzujące – sztuka poprawnej legislacji

Na proces tworzenia tekstu prawnego można spoglądać nie tylko okiem analityka, ale także obserwatora opisującego zjawisko społecznej percepcji procesu legislacyjnego i jego wytworów. W takim ujmowaniu zagadnienia bardzo pomocne są metafory konceptualne. W polskim piśmiennictwie pionierką tego podejścia jest Sylwia Wojtczak⁵⁸.

Pojęciami metaforyzującymi są takie zwroty jak „błąd legislacyjny”, „sztuka legislacji”, „dobra legislacja”, „porządnie zredagowany tekst prawny” itd. W tle wszystkich tych pojęć kryje

58 Confer S. Wojtczak, *The Metaphorical Engine of Legal Reasoning and Legal Interpretation*, Warszawa 2017; S. Wojtczak, I. Witczak-Plisiecka, R. Augustyn, *Metafory konceptualne jako narzędzia rozumowania i poznania prawniczego*, Warszawa 2017.

się stara, grecka jeszcze idea sztuki jako techniki – sztuki użytkowej. Legislador jawi się jako rzemieślnik, wytwórca produktu – *legifaber*. Kryteria oceny poprawności „sztuki legislacji” mają charakter wybitnie praktyczny. Metodologicznie panuje tu anarchia, decydująca jest *praxis*. Probierzem dobrze wykonanego dzieła jest zrealizowanie postulatów poprawnej legislacji, które najprościej można ująć hasłowo – adekwatność, komunikatywność, zwięzłość. Wszystkie te postulaty mają charakter ocenny, a w praktyce bywają konfliktowe. Sztuką jest skonstruowanie szaty słownej tekstu prawnego tak, by zoptymalizować wytwór. Trudno przy tym oczekiwać, żeby dało się stworzyć analityczną matrycę możliwości – pokazującą właściwe proporcje dla każdej klasy przypadków. W ujęciu metaforyzującym każde nowe zadanie stojące przed legislatorem to nowe wyzwanie – konieczność dostosowania szaty słownej prawa do możliwości percepcyjnych adresatów komunikatu, stopnia skomplikowania materii społecznych będących przedmiotem regulacji oraz już zastanych, systemowych kontekstów prawa. Jest to sztuka mało przypominająca analityczne „rozcłónkowywanie” i „scalanie” elementów syntaktycznych norm prawnych oraz ich „semantyczne klarowanie” i „percypowanie”. Bardziej przypomina to sztukę kulinarną – sztukę dodawania składników i operowania przyprawami.

Dalszymi krokami w naszkicowanej powyżej drodze byłoby skategoryzowanie błędów legislacyjnych w siatce pojęciowej językoznawstwa kognitywnego⁵⁹, a docelowo – wprowadzenie do

59 Sygnalizujemy tu możliwość podjęcia programu badań nad kategoriami kognitywnymi wykorzystywanymi w technice legislacji, analogicznego do rozpoczętego już programu badań nad takowymi kategoriami wykorzystywanymi w interpretacji tekstu prawnego: S. Wojtczak, M. Zeifert, *Statutory interpretation and levels of conceptual categorisation: the presumption of legal language explained in terms of cognitive linguistics*, „International Journal for the Semiotics of Law – Revue internationale de Sémiotique juridique” 2025, nr 38.

Zasad techniki prawodawczej („książki kulinarnej” z „przepisami” dla legislatorów) objaśnień i wskazówek, jak poruszać się w gąszczu problemów legislacyjnych, w którym na legislatora czyhają błędy legislacyjne.

4.3. Droga środka – metafory analityczne jako narzędzie pracy prawnika

Przystępując do tworzenia cyklu artykułów, nie byliśmy zadowoleni ani z ujęcia *stricte* analitycznego (zanadto naszym zdaniem oderwanego od realnych problemów legislacji i wykładni prawa), ani z ujęcia w pełni metaforyzującego (w którym traci się kontrolę nad empiryczną weryfikowalnością twierdzeń).

Zaproponowana siatka pojęciowa łączy, naszym zdaniem, zalety ujęć analitycznego i metaforyzującego. Punktem wyjścia naszych analiz był ogląd systemu prawnego oczami teoretyka-analityka. W wywodzie dotarliśmy jednak do miejsc, w których do głosu dopuściliśmy perspektywę praktyka-legislatora i jego sposób patrzenia na proces redagowania tekstu prawnego. W efekcie w zaproponowanej przez nas siatce pojęciowej odnajdujemy metafory analityczne. Prowadząc analizę typologiczną przypadków błędów legislacyjnych, proponujemy ich opis z użyciem terminologii metaforyzującej: dublerzy, wdowy, sieroty, partacze (*vide* Wprowadzenie). Bazując na twardej, analitycznej definicji prawa, pozwalamy sobie na poszukiwanie języka na tyle obrazującego, żeby stał się narzędziem nie tylko analitycznej (często *ex post*) rekonstrukcji błędów legislacyjnych, ale narzędziem codziennej pracy – zarówno myślowej, jak i pisarskiej – legislatora. Metaforą-bazą była dla nas idea „patomorfologii tekstu prawnego”⁶⁰ – systematyczne opisywanie realnie występujących

60 *Vide* B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności..., op. cit., Część druga*, s. 217.

odstępstw od tekstu prawnego idealnego w sensie analitycznym. Wywód doprowadził nas do zaproponowania czterech kategorii: dublerów, wdów, sierot i partaczy. Dalej przed badaczem-empirykiem otwierają się dwie drogi. Można zacząć systematycznie zestawiać nasze tezy z tezami wybranych analitycznych koncepcji wykładni prawa. Można też (w duchu programu badawczego Sylwii Wojtczak) podjąć systematyczne badania nad kognitywnymi kontekstami zaproponowanych przez nas metafor dublera, wdowy, sieroty, partacza. Ujawnią się wtedy, nie mamy wątpliwości, niuansy i podtypy każdej z czterech kategorii, które – jak w metaforze używanej przez Wojtczak – są cebulami, zjawiskami o praktycznie nieograniczonej liczbie kontekstów wystąpienia w obrocie prawnym.

5. Założenie o racjonalności językowej prawodawcy

5.1. Założenia modelujące w teorii racjonalności językowej prawodawcy

Dopiero w tym miejscu, po naszkicowaniu problemów związanych ze sporami o uniwersalizację metod wykładni i o strukturę systemu prawnego, możemy wypowiedzieć się na ważny i trudny temat – jak praktyki błędnego redagowania polskich aktów normatywnych wpływają na pojmowanie założenia o racjonalności językowej prawodawcy. Krzysztof Mularski zdefiniował dwa założenia o racjonalności językowej prawodawcy: mocniejsze i słabsze⁶¹. Założenie silniejsze głosi, że „każde wyrażenie sformułowane

61 K. Mularski, *Kilka uwag o zbędnych fragmentach aktów normatywnych* [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 5, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań 2008, s. 17–18.

przez racjonalnego (językowo) prawodawcę, w szczególności każdy przepis prawny, stanowi element niezbędny do wyinterpretowania normy prawnej”. Słabsze założenie głosi, że „każde wyrażenie służy do wyinterpretowania normy prawnej”. W naszej parafrazie mocniejsze założenie odpowiadałoby sytuacji, w której prawodawca tworzy tekst idealny analitycznie (*vide* fragment 4.1). Słabsze założenie „pozwala” prawodawcy na zamieszczanie w tekście prawnym przepisów nieidealnych analitycznie. Efektem analiz dotyczących redundantności i zbędności jest możliwość skonstruowania kilku typów racjonalnego językowo prawodawcy:

- (PJR₁): prawodawca językowo racjonalny₁ tworzy wyłącznie tekst idealny analitycznie;
- (PJR₂): prawodawca językowo racjonalny₂ tworzy wyłącznie tekst nieredundantny;
- (PJR₃): prawodawca językowo racjonalny₃ tworzy tekst z fragmentami redundantnymi, ale nie-zbędnymi;
- (PJR₄): prawodawca językowo racjonalny₄ tworzy tekst z fragmentami redundantnymi i czasami, z jakichś pozajęzykowo rozsądnych powodów⁶², także zbędnymi.

Żadna z powyższych formuł nie jest faktualnie prawdziwa – wszystkie są mniejszymi lub większymi idealizacjami. Pytanie brzmi, z których i, w jakim zakresie, formuł korzysta polski interpretator dokonujący językowej wykładni tekstu prawnego? Innymi słowy, czy zakłada się, że twórca tekstu prawnego zmierza do zredagowania tekstu analitycznie idealnego (*vide* fragment 4.1) w sensie: idealny₁, idealny₂, idealny₃ czy idealny₄?

62 Nie rozwijamy tu treści pojemnej formuły „jakieś rozsądne powody”. Intuicyjnie chodzi m.in. o przypadki uwzględniania ekonomiki wysiłku legislacyjnego, np. poprzez zachowywanie przepisów sierot w przekonaniu, że w nieodległym czasie, na skutek planowanych zmian, na powrót staną się przydatne.

5.2. Konsekwencje wielkości konceptualizacji racjonalności językowej prawodawcy dla procesu wykładni

Postawione wyżej pytanie wymaga dogłębnej analizy normatywnych koncepcji wykładni prawa i szczegółowego przypatrzenia się uzasadnieniom dla postulowanych przez nie dyrektyw wykładni językowej. Zadanie to daleko wykracza poza ramy niniejszego tekstu. W dalszej analizie podajemy wyłącznie szkic możliwego zastosowania poczynionych rozróżnień do uzupełnienia dyrektyw wykładni koncepcji derywacyjnej – uważanej przez nas za program wiodący polskiej teorii wykładni prawa.

Rozpocznijmy od uwagi, że pojęcie prawodawcy językowo racjonalnego₁ jest tak ewidentnie kontrfaktyczne, iż jego przyjmowanie w toku wykładni jest bezproduktywne. Od czasu do czasu okazuje się, iż konkretny fragment tekstu prawnego w jakimś momencie interpretacyjnym rzeczywiście jest idealny₁ (w sensie wskazanym we fragmencie 4.1). Jest to – dla interpretatora – miła niespodzianka i dowód na to, że jakość polskiego tekstu prawnego nie jest aż tak zła, jak można by sądzić po nieustannym na nią narzekaniu. Jest to jednak sytuacja na tyle nietypowa, iż nie powinna być paradygmatem w algorytmie wykładni przepisów.

Pierwszym problemem interpretacyjnym w fazie rekonstrukcyjnej wykładni (w algorytmie derywacyjnym) jest poszukanie odpowiedzi na pytanie, czy dany przepis jest przepisem zrębowym. Takie ukształtowanie reguły wykładni presuponuje, że każdy przepis jest normatywny *sensu stricto*. Jeśli nadto przyjmuje się wprost założenie o nienormatywnym charakterze części niezasadniczych, w szczególności preambuły, konsekwencją jest to, iż reguły wykładni są niestosowalne do części niezasadniczych, w tym do preambuły. Nasze wywody pokazują, że na początku fazy rekonstrukcyjnej trzeba zadać pytanie bardziej podstawowe – czy

dany fragment tekstu prawnego ma w ogóle charakter normatywny. Typowe odpowiedzi brzmią następująco:

- (1) dany fragment części zasadniczej aktu normatywnego ma charakter normatywny *sensu stricto*;
- (2) dany fragment części niezasadniczej aktu normatywnego nie ma charakteru normatywnego *sensu stricto*.
- W tych dwóch przypadkach założenie o językowej racjonalności₂ (PJR₂) (*vide ut infra*) okazuje się – przynajmniej *prima facie*⁶³ – faktycznie spełnione i reguły zaproponowane przez Macieja Zielińskiego znajdują zastosowanie. Jednakże możliwe są nietypowe sytuacje:
- (3) dany fragment części zasadniczej aktu normatywnego nie ma charakteru normatywnego *sensu stricto*, jest jednak normatywny *sensu largo*;
- (4) dany fragment części zasadniczej aktu normatywnego nie ma charakteru normatywnego *sensu largo*, jest jednak normatywny *sensu largissimo*;
- (5) dany fragment części zasadniczej aktu normatywnego nie ma w ogóle charakteru normatywnego;
- (6) dany fragment części niezasadniczej aktu normatywnego ma charakter normatywny *sensu stricto*.

Dla odpowiedzi (3)–(6) konieczne jest zmodyfikowanie pojmowania językowej racjonalności prawodawcy poprzez jego osłabienie do postaci (PJR₃).

63 Na marginesie zauważmy, że redundancja tekstu normatywnego *sensu stricto* może ujawnić się na dalszych etapach prowadzenia wykładni. W efekcie może okazać się, że mamy do czynienia z *superfluum*. Kwestia ta nie była przedmiotem pogłębionych analiz teoretyków wykładni prawa. Gdyby takie analizy zostały przeprowadzone, okazałoby się, że możliwość osłabienia założenia (PJR₂) pojawia się – przynajmniej potencjalnie – na każdym etapie wykładni.

W przypadku odpowiedzi (3) interpretowany przepis jest nieużywany w fazie rekonstrukcyjnej wykładni. Taki przepis normatywny *sensu largo* jest, na mocy definicji, wykorzystywany w fazie percepcyjnej wykładni po to, by doprecyzowywać znaczenie zwrotów występujących w przepisach normatywnych *sensu stricto*. Jeżeli przepis okazuje się jedynie normatywny *sensu largissimo* (odpowiedź 4), dochodzi do zasadniczej zmiany sposobu interpretowania tego fragmentu – gdyż derywacja jest prowadzona w celu skonstruowania wyrażenia normokształtnego indywidualno-konkretnego. W przypadku odpowiedzi (5) okazuje się, że fragment części zasadniczej jest nienormatywny – zdaniem interpretatora w oczywisty sposób naruszono § 11 ZTP – intencją prawodawcy albo nie było ustanowienie normy postępowania, albo mamy do czynienia z przepisem partaczem⁶⁴. Taki fragment nie podlega dalszej interpretacji. W przypadku odpowiedzi (6) należy przyjąć, że fragment części niezasadniczej (np. zdanie preambuły) ma charakter przepisu merytorycznego i interpretować je tak jak w koncepcji M. Zielińskiego postuluje się interpretowanie przepisów części zasadniczej.

Prawodawca może odczuwać potrzebę uchwalania przepisów „na zapas” – zbędnych w danym momencie, lecz o funkcjach,

64 Na tym etapie procesu wykładni (w koncepcji derywacyjnej) oba przypadki prowadzą do tej samej konsekwencji – zatrzymania procesu wykładni rozumianego jako odtwarzanie z przepisów norm postępowania. W praktyce obrotu prawnego są to jednak przypadki zasadniczo różne, gdyż zetknięcie się przez interpretatora z przepisem partaczem otwiera możliwość podjęcia czynności interpretacji naprawczej – włącznie z sięgnięciem do materiałów przygotowawczych i ustaleniem subiektywnie rozumianej intencji prawodawczej oraz przy czyn błędnej redakcji przepisu. Pozostawiamy ten wątek nierozwinięty – dalsze pogłębienie analizy nie miałoby już charakteru pojęciowego, ale empiryczny. Wymagałoby zbadania, jakiego rodzaju błędy redakcyjne podlegają w polskim obrocie prawnym zabiegom naprawczym dokonywanym przez interpretatorów. Do postulatu podjęcia takich badań powracamy w zakończeniu tekstu.

które zaktualizują się w przyszłości. W ujęciu teoretycznym taki stan nie rodzi problemów. Prawo ze swej natury jest nastawione na kształtowanie przyszłych stanów rzeczy, może więc regulować stosunki społeczne „na zapas”, nie zważając na to, iż aktualnie pewne warunki realizowania norm są pusto spełnione. Problem nie jest wszakże natury teoretycznej, lecz praktycznej. Uchwalanie przepisów aktualnie zbędnych może być motywowane, po prostu, wygodą legislatorów, którzy bojąc się pozostawić lukę w prawie, nadregulują rozmaite dziedziny i asekuracyjnie uwzględniają zbędne przypadki. Ma to – z perspektywy legislatorów – i tę zaletę, że w razie „dogonienia” przez rzeczywistość stanu prawnego nie trzeba nowelizować prawa. Przykładami byłyby definicje legalne dla terminu, którego „na razie” nie używa się w danym akcie normatywnym, albo dodanie przepisu o brzmieniu „Wyjątki przewidują osobne ustawy” w sytuacji, gdy nie ma (jeszcze) wyjątków.

Prawodawca językowo racjonalny₃ (PJR₃) nigdy czegoś takiego by nie zrobił. Praktyka uchwalania „na zapas” przepisów zbędnych jest z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji niedopuszczalna. Tak samo błędne jest świadome pozostawianie w tekście prawnym przepisów wdów i przepisów sierot. Skoro jednak jest to konceptualnie możliwe (i zdarza się nierzadko), interpretator musi dokonać kolejnego osłabienia założeń i przyjąć, że ma do czynienia z wytworem prawodawcy językowo racjonalnego₄ (PJR₄). Zakładając, iż niewątpliwą intencją prawodawcy było, by w przyszłości przydać zbędnemu fragmentowi tekstu prawnego funkcję w systemie prawnym, jest oczywistym, że interpretator nie może uznać takiego fragmentu za nieobowiązujący wyłącznie z uwagi na jego (aktualną) zbędność. Może co najwyżej *de lege ferenda* wyrazić opinię o konieczności jego usunięcia z tekstu prawnego. Problem rodzi się w sytuacji, gdy oczekiwanie na

zmianę normatywną, która przyda fragmentowi funkcję w systemie prawnym, trwa długo.

Pojawia się tu pokusa, by uznać, że taka skamienielina po dawnym prawodawstwie traci moc obowiązującą na skutek *desuetudo*. Teoretycznie takie rozwiązanie nie budzi wątpliwości, problem jest wszakże natury praktycznej – kto, w jakich procedurach, w oparciu o jakie kryteria ma dokonywać autorytatywnego (wiążącego) stwierdzania faktu zajścia *desuetudo*? W kontynentalnej, pozytywistycznej kulturze prawnej taki stan niepewności jest zjawiskiem normalnym, gdyż milcząco uznaje się wyłączną kompetencję prawodawcy do uznawania za uchylone fragmentów tekstu prawnego. W razie wątpliwości co do realizowalności normy organy stosujące prawo czekają na zajście jednej z trzech sytuacji: (1) uchylenie przepisu przez prawodawcę; (2) ugruntowanie się przekonania, że norma jest trwale nierealizowalna; (3) pojawienie się w rzeczywistości desygnatów nazwy przygodnie pustej.

Łatwo zauważyć, iż w opisanej sytuacji długie obowiązywanie przepisów redundantnych i zarazem zbędnych jest zjawiskiem częstym. Na ogół są to przypadki o małej doniosłości praktycznej w obrocie prawnym, swoiste kurioza legislacyjne.

Przykład

Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁵, art. 4 ust. 2: „Stanowisko Muftiego jest dożywotnie. Siedzibą jego jest m. Wilno”; art. 10 ust. 2: „Siedzibą Najwyższego Kolegium

65 Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1936 r., nr 30, poz. 240 z późn. zm.

Muzułmańskiego jest miasto Wilno”; art. 15: „Odpisy protokołów Wszechpolskiego Kongresu Muzułmańskiego przesyła Najwyższe Kolegium Muzułmańskie za pośrednictwem Wojewody Wileńskiego Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do wiadomości”.

Widzimy z przykładu, że problem wpisany jest w pozytywno-
styczną koncepcję źródeł prawa. W okresie PRL-u problem rozwiązywano poprzez uznanie, że swoistą przesłanką faktycznej utraty mocy obowiązującej przepisów jest „nieadekwatność do istniejących socjalistycznych stosunków społecznych”⁶⁶. Odnosiło się to przede wszystkim do przepisów o rodowodzie międzywojennym, których treść „nie idzie w parze z nowoczesnym rozwojem postępu społeczno-ekonomicznego, nauki i techniki”⁶⁷. Konsekwencją tego poglądu było uznanie za dopuszczalne dokonywania deklaratoryjnych aktów „porządkowania” prawa. Jerzy Wróblewski, zastanawiając się nad racjonalnością procedur porządkowania prawa, zauważył problem i opisał go w kategoriach konfliktu dwóch ideologii obowiązywania prawa – obowiązywania systemowego i faktualnego⁶⁸. Przyjęcie wąsko rozumianej koncepcji obowiązywania systemowego (za czym opowiadał się sam Wróblewski) prowadzi do wskazanego w przykładzie problemu przepisów wdów. Ominięcie problemu wiąże się z koniecznością uznania *desuetudo* i kryteriów aksjologicznych za elementy definicyjne prawa obowiązującego. W ten sposób usunęlibyśmy paradoks – przepisy skamienieliny w ogólne nie wystawiałyby wtedy obowiązujących norm, a więc nie miałyby charakteru nor-

66 K. Siarkiewicz, *Porządkowanie przepisów prawnych jako środek doskonalenia systemu prawnego*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 3, s. 73.

67 *Ibidem*.

68 J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985, s. 318.

matywnego, osiągnęlibyśmy to jednakże kosztem zmiany kultury prawnej na kulturę niepozytywistyczną. Na inną trudność związaną z problematyką porządkowania systemu wskazała Sławomira Wronkowska. Nawet po uznaniu deklaratoryjnego charakteru aktów porządkujących konieczne jest wskazanie podstawy kompetencyjnej dla organu, który takie akty deklaratoryjne miałby wydawać⁶⁹.

Na koniec odnotujmy fakt, że założenie o językowej racjonalności₂ prawodawcy (PJR₂) nakazuje domniemywać, iż każda zmiana w tekście prawnym ma charakter nieredundantny⁷⁰. Interpretator dopiero w toku wykładni może zorientować się, że w konkretnym przypadku ma do czynienia ze zmianą li tylko doskonalącą⁷¹. Skutkuje to osłabieniem założenia do postaci (PJR₃).

6. Zakończenie: podsumowanie wyników i możliwości dalszych rozwinięć

Myślą przewodnią, powracającą we wszystkich kolejnych pogłębieniach wywodu, jest potrzeba właściwego rozumienia założenia o normatywności tekstu prawnego – i to w dwóch aspektach: jako dyrektywy redagowania tekstu prawnego (§ 11 ZTP) i jako dyrektywy wykładni.

69 S. Wronkowska, *Niektóre problemy eliminowania norm z systemu prawnego* [w:] *Tworzenie prawa. Zbiór studiów*, red. J. Mazur, Warszawa 1987, s. 77–78.

70 *Confer* szczegółowy wywód uzasadniający tę tezę: T. Grzybowski, *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, s. 178 i n.

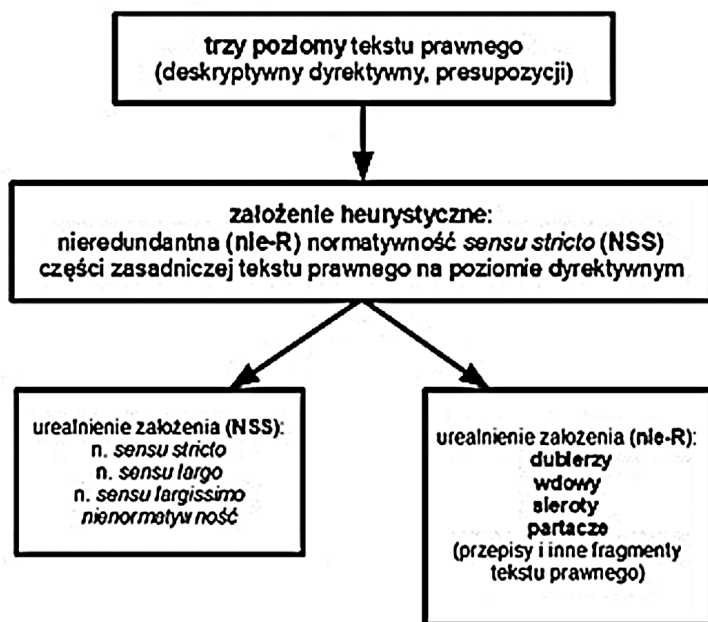
71 *Vide* B. Wróblewski, M. Zajęcki, *O normatywności...*, Część pierwsza, *op. cit.*, s. 135–136.

Wykazaliśmy, iż w pierwszym aspekcie założenie o normatywności należy rozumieć jako postulat redagowania tekstu realnego możliwie zbliżonego do tekstu idealnego (w analitycznym, zdefiniowanym przez nas *sensie*). Ten postulat jest kontrfaktyczny – materiał empiryczny pokazuje, że polski tekst prawny nie jest analitycznie idealny i nie może taki być z różnych, wskazywanych w toku analizy, powodów. To spostrzeżenie doprowadziło nas do wyodrębnienia trzech charakterystyk normatywności tekstu (*sensu stricto*, *sensu largo*, *sensu largissimo*) oraz czterech podstawowych typów odstępstwa od ideału; nazwaliśmy te przypadki, sięgając po metafory analityczne: dublerzy, wdowy, sieroty, partacze.

W drugim aspekcie założenie o normatywności należy postrzegać dwójako. W rozumieniu ogólniejszym jest to wyraz świadomości istnienia trzech poziomów odczytywania tekstu prawnego i przekonania, że dla potrzeb obrotu prawnego *sens* tekstu prawnego ujawnia się w całości na poziomie dyrektywnym. W rozumieniu ściślejszym jest to założenie pomocnicze w procesie wykładni, które głosi, iż przy interpretacji tekstu prawnego należy w pierwszym podejściu prowadzić ją tak, żeby tekst części zasadniczej aktu normatywnego okazał się nieredundantnym tekstem normatywnym *sensu stricto*. Heurystyczność tego założenia polega na tym, że interpretator, spotkawszy przypadki nietypowe, może i powinien zmienić strategię interpretacyjną i zidentyfikować fragmenty o innym statusie normatywnym (*sensu largo*, *sensu largissimo*, nienormatywne) oraz wadliwe (w szczególności dublerzy, wdowy, sieroty, partacze).

Powyższe, najbardziej skrótowe podsumowanie głównej tezy koncepcji normatywności, redundantności i zbędności tekstu prawnego przedstawia Rys. 1.

(nie-)normatywność / (nie-)redundantność / (nie-)zbędność tekstu prawnego

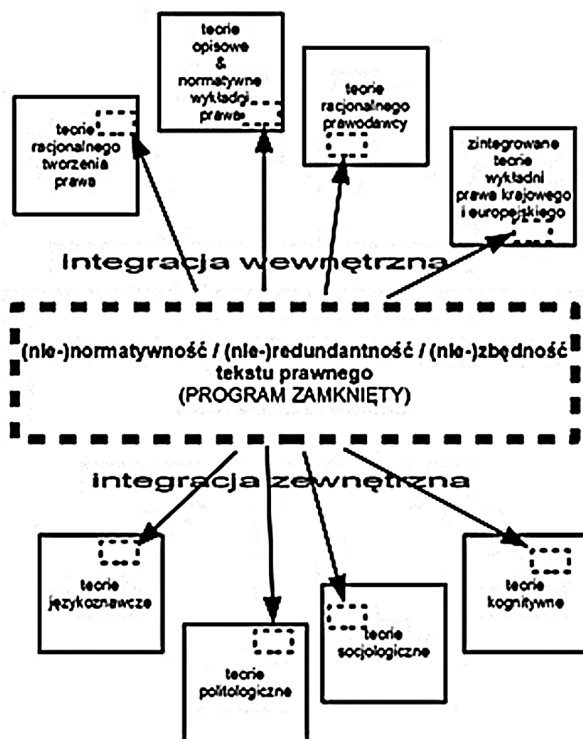


Rys. 1. Koncepcja normatywności, redundantności, zbędności.

Prowadząc wywód, w dużym stopniu korzystaliśmy z ustaleń teoretycznych poznańsko-szczecińskiej szkoły teorii prawa, które uznajemy za wiodący w Polsce program badań nad teorią wykładni prawa. Nie oznacza to jednak, że chcemy, by nasze ustalenia traktować jako proste uszczegółowienie tez koncepcji derywacyjnej. W naszym wywodzie, podążając za metafizyczną wskazówką „koncyliacji” w ujęciu Adama Dyrdy⁷², świadomie uchylaliśmy się od definitywnych przesądzeń terminologicznych, które kwalifikowałyby nasze propozycje jako twardo przynależące do jednego paradygmatu. Zamiast tego odwołaliśmy się do dawnej idei Jerzego Wróblewskiego, by poszukiwać W-dyrektyw interpretowania tekstu prawnego – dyrektyw wspólnych polskiemu

72 A. Dyrda, *Spory teoretyczne...*, op. cit., s. 482 (teza 10).

ius interpretandi. Chcemy, by zaproponowane rozwiązania stały się takim wspólnym mianownikiem mówienia o normatywności, redundantności, zbędności tekstu prawnego. Aby stały się, w terminologii metodologicznej, programem zamkniętym – zbiorem też niekontrowersyjnych dla zwolenników różnych paradygmatów teoretycznoprawnych i przez to materiałem służącym do rozwiązywania problemów spoza „teoretycznoprawnego getta”. Tak skonstruowany program zamknięty byłby wehikułem dla częściowego integrowania wewnętrznego i zewnętrznego nauk prawnych. Intuicje te prezentuje Rys. 2.



Rys. 2. Koncepcja normatywności, redundantności, zbędności jako integrujący program dostawczy.

Pisanie latami cyklu artykułów ma wady. Podsumowując wyniki dociekań, zauważamy, że poczynione rozstrzygnięcia stają

się oknami z widokiem na nowe, ciekawe problemy badawcze. Po przejściu całej drogi wytyczonej założeniami idealizującymi jasno widzimy, jakie powinny być dalsze kroki celem stworzenia zapowiedzianego programu zamkniętego badań nad normatywnością, redundantnością, zbędnością.

Po pierwsze, potrzeba jest systematycznych (jakościowo-ilościowych) badań empirycznych nad właściwościami polskiego i europejskiego tekstu prawnego. Badania jakościowe pozwolą na wypełnienie przykładami matrycy możliwości konceptualnych wygenerowanej przez zaproponowaną siatkę terminologiczną. Matryca ta jest obszerna, gdyż nasza uwaga skupiła się nie tylko na przypadkach typowych (przepisy singularne), ale objęła wszystkie elementy części zasadniczej i niezasadniczej aktów normatywnych, uwzględniając – bardzo komplikujące wywód – zjawisko pluralności przepisów (i innych fragmentów tekstu). Wstępna eksploracja empiryczna dała nam bogaty materiał do pogłębionych analiz nad załącznikami, a zwłaszcza nad nietekstowymi treściami w nich pomieszczanymi.

Po drugie, ograniczone łamy czasopism spowodowały, że w naszym wywodzie nie zmieściły się planowane parafrazy wybranych ujęć zbliżonych do naszych. Odwołania do innych prób rozwiązywania problemów, które dostrzegliśmy, ograniczyliśmy do niezbędnego minimum. W tym miejscu wypada wymienić te koncepcje, które – uważamy – wymagają sparafrazowania i skonfrontowania z naszym ujęciem: (1) Macieja Kłodawskiego analizy dotyczące redundantności na poziomie deskryptywnym tekstu prawnego oraz relacji pomiędzy właściwościami poziomu deskryptywnego a treścią norm odczytanych na poziomie dyrektywnym⁷³;

73 M. Kłodawski, *Redundancja w tekście prawnym*, Toruń 2017.

(2) Wojciecha Patryasa koncepcja wyjaśniania strukturalnego tekstu prawnego⁷⁴, w szczególności idea przekształcania wytworów normatywnych; (3) Piotra F. Zwierzykowskiego fenomenologiczna analiza tekstu prawnego jako bytu intencjonalnego⁷⁵ – zestawiona z naszym pojęciem tekstu analitycznie idealnego; (4) Mikołaja Hermanna teoretycznoprawna analiza zbiegu przepisów⁷⁶, w tym konsekwencji występowania takich zbiegów dla identyfikowania przepisów dublerów; (5) Andrzeja Malinowskiego typologia błędów formalnych tekstu prawnego⁷⁷; (6) nurt badań nad zautomatyzowaniem stosowania reguł walidacyjnych i interpretacyjnych – którego pionierem w Polsce był Franciszek Studnicki, a obecnie jest intensywnie rozwijany w ośrodku gdańskim; (7) Andrzeja Grabowskiego koncepcja dyskursu walidacyjnego⁷⁸ (8) Leszka Leszczyńskiego koncepcja walidacyjno-derywacyjna jako próba zintegrowania ustaleń polskiej teorii wykładni prawa z teorią i praktyką funkcjonowania prawa europejskiego; (9) *last but not least*, analizy ontologiczne Bartosza Brożka dotyczące normatywności rudymen tarnej i wyłaniającej się z niej „abstrakcyjnej normatywności” prawa⁷⁹. *Pro domo sua* zapowiadamy chęć i konieczność monograficznego porównania powyższych idei i koncepcji z naszymi ustaleniami.

74 W. Patryas, *Rozważania o normach prawnych*, Poznań 2001; *eiusdem*, *Derogacja norm spowodowana nowelizacyjną działalnością prawodawcy. Próba eksplanacyjnego podejścia*, Poznań 2016; *eiusdem*, *Kreacyjna funkcja prawodawcy*, Szczecin 2023.

75 P. Zwierzykowski, *Nowelizacja jako sposób...*, *op. cit.*

76 M. Hermann, *Zbieg przepisów prawnych jako problem interpretacyjny* [w:] *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. M. Hermann, S. Sykuna, Warszawa 2016, s. 167–204.

77 A. Malinowski, *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2019.

78 A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie...*, *op. cit.*

79 B. Brożek, *Normatywność prawa*, Warszawa 2012.

Streszczenia

Koncepcja normatywności, redundantności, zbędności tekstu prawnego w kontekstach sporów teoretycznych o uniwersalizację metod wykładni i o pojmowanie struktury systemu prawnego

Autorzy przywołują rozwijaną przez siebie od kilku lat koncepcję normatywności, redundantności, zbędności tekstu prawnego. Dwie właściwości polskiej kultury prawnej stwarzają duże trudności w opracowywaniu takiej teorii: (1) wielość konkurujących koncepcji wykładni prawa; (2) spory teoretyczne o pojmowanie fundamentów i kształtu systemu prawnego. (Ad 1) Autorzy osadzają proponowaną koncepcję w kontekście sporów o „prawidłowe” dyrektywy wykładni, odwołując się do idei dyrektyw wspólnych (W-dyrektywy Jerzego Wróblewskiego) i korzystając z dwóch idei filozoficznych – tworzenia dla potrzeb badań interdyscyplinarnych zamkniętych programów dostawczych (idea Henka Zandvoorta) i równości epistemicznej konkurujących teorii prawa w ujęciu holistycznego pragmatyzmu (idea Adama Dyrdy). (Ad 2) Zaproponowana koncepcja zostaje osadzona w kontekście dyskusji o normatywności prawa, trójpoziomowości tekstu prawnego, wielopłaszczyznowości poznawania prawa, dyskusji o tzw. multi-centryczności prawa.

Wnioski tekstu dotyczą dwóch obszarów. (I) Błąd legislacyjny można pojmować na sposób analityczny (jako niezgodność ze wzorcem, którym jest tekst idealny analitycznie) oraz metaforycznie – jako błąd w sztuce. Pierwsze ujęcie jest analizowane w kontekście sporów teoretycznych o derogację i nowelizację (idee Beaty Kanarek i Piotra Zwierzykowskiego). Drugie ujęcie jest zestawione z programem badań nad prawniczymi metaforami konceptualnymi (idee Sylwii Wojtczak). (II) Przeprowadzone analizy

pozwalają na uszczegółowienie pojęcia prawodawcy racjonalnego językowo – które to założenie jest wykorzystywane w procesie wykładni i okazuje się być konglomeratem kilku założeń kontrfaktycznych (o różnym poziomie idealizacji) wykorzystywanych na różnych etapach wykładni.

W zakończeniu wymienieni są autorzy i koncepcje teoretyczne, które powinny zostać sparafrazowane i szczegółowo zestawione z koncepcją normatywności, redundantności, zbędności tekstu prawnego przy okazji jej monograficznego opracowywania.

Słowa kluczowe: normatywność, redundantność, spory teoretyczne, metody wykładni, system prawny.

The Concept of the Normativity, Redundancy, and Superfluity of the Legal Text in Theoretical Debates on the Universalization of Methods of Legal Interpretation and on Conceptions of the Structure of the Legal System

The authors present their concept of the normativity, redundancy, and superfluity of the legal text, which they have been developing for several years. Two features of Polish legal culture pose significant difficulties for such a theory: (1) the multiplicity of competing theories of statutory interpretation; (2) theoretical debates about the foundations and shape of the legal system. As to (1), the authors situate the proposed concept within disputes over the “proper” directives of interpretation, referring to Jerzy Wróblewski’s idea of common directives (the W-directives) and drawing on two philosophical notions – Henk Zandvoort’s idea of closed supply programs devised for interdisciplinary research and Adam Dyrda’s account of the epistemic parity of competing legal theories from the metaphilosophical standpoint of holistic pragmatism. As to (2), the concept is placed within discussions of the normativity of law, the three-level structure of the legal

text, the multi-layered nature of legal cognition, and the so-called multicentricity of law.

The conclusions concern two areas. (I) A legislative error can be understood analytically – as non-conformity with a model, viz. an analytically ideal text – or metaphorically, as a lapse in craftsmanship. The first perspective is analyzed in the context of theoretical debates on repeal and amendment (ideas developed by Beata Kanarek and Piotr Zwierzykowski). The latter perspective is juxtaposed with the research program on conceptual legal metaphors (as in the work of Sylwia Wojtczak). (II) The analyses make it possible to refine the notion of the linguistically rational legislator, an assumption used in statutory interpretation which proves to be a conglomerate of several counterfactual assumptions (at different levels of idealization) employed at various stages of interpretation.

In conclusion, several theoretical concepts (and the names of their Polish proponents) are listed; these should be paraphrased and compared in detail with the proposed concept of the normativity, redundancy, and superfluity of the legal text in a monograph.

Keywords: normativity, redundancy, theoretical disputes, methods of legal interpretation, legal system.

Literatura

Brożek B., *Normatywność prawa*, Warszawa 2012.

Brożek B., *Normatywność w etyce i prawie* [w:] *Fenomen normatywności*, red. A. Brożek, B. Brożek, J. Stelmach, Kraków 2013.

Brożek B., *Pojęcie normatywności* [w:] *Fenomen normatywności*, red. A. Brożek, B. Brożek, J. Stelmach, Kraków 2013.

Dyrda A., *Spory teoretyczne w prawoznawstwie*, Warszawa 2017.

- Dzięgielewska W., *Normatywność obowiązywania norm prawnych w koncepcji poznańsko-szczecińskiej szkoły teorii prawa. Perspektywa pragmatyzmu analitycznego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 2.
- Egiert R., *Parafrazy idealizacyjne. Analiza metodologiczna szkoły w Groningen*, Poznań 2000.
- Grabowski A., *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009.
- Grzybowski T., *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Warszawa 2013.
- Hermann M., *Derogacja w analizach teoretycznych*, Poznań 2012.
- Hermann M., *Zbieg przepisów prawnych jako problem interpretacyjny* [w:] *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. M. Hermann, S. Sykuna, Warszawa 2016.
- Jabłoński P., *O ideologicznym poziomie interpretacji tekstu prawnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXXII.
- Kanarek B., *Teoretyczne ujęcia derogacji*, Szczecin 2004.
- Kłodawski M., *Pleonazmy i analityzmy – wyrażenia redundantne pragmatycznie w języku prawnym* [w:] *Język współczesnego prawa*, red. A. Niewiadomski, E. Sztymelska, Warszawa 2012.
- Kłodawski M., *Redundancja w tekście prawnym*, Toruń 2017.
- Malinowski A., *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2019.
- Mularski K., *Kilka uwag o zbędnych fragmentach aktów normatywnych* [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 5, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań 2008.
- Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973.
- Opalek K., *Interdyscyplinarne związki prawoznawstwa*, „Studia Filozoficzne” 1985, nr 2–3.
- Patryas W., *Derogacja norm spowodowana nowelizacyjną działalnością prawodawcy. Próba eksplanacyjnego podejścia*, Poznań 2016.

- Patryas W., *Kreacyjna funkcja prawodawcy*, Szczecin 2023.
- Patryas W., *Rozważania o normach prawnych*, Poznań 2001.
- Sarkowicz R., *Poziomowa interpretacja tekstu prawnego*, Kraków 1995.
- Siarkiewicz K., *Porządkowanie przepisów prawnych jako środek doskonalenia systemu prawnego*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 3.
- Wojtczak S., *The Metaphorical Engine of Legal Reasoning and Legal Interpretation*, Warszawa 2017.
- Wojtczak, S., Witczak-Plisiecka I., Augustyn R., *Metafory koncepcyjne jako narzędzia rozumowania i poznania prawniczego*, Warszawa 2017.
- Wojtczak S., Zeifert M., *Statutory interpretation and levels of conceptual categorisation: the presumption of legal language explained in terms of cognitive linguistics*, „International Journal for the Semiotics of Law – Revue internationale de Sémiotique juridique” 2025, nr 38, <https://doi.org/10.1007/s11196-024-10118-2> [dostęp: 17.11.2025 r.].
- Wronkowska S., *Niektóre problemy eliminowania norm z systemu prawnego* [w:] *Tworzenie prawa. Zbiór studiów*, red. J. Mazur, Warszawa 1987.
- Wróblewski B., Zajęcki M., *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5 (142).
- Wróblewski B., Zajęcki M., *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część druga: typologia przepisów*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 2 (163).
- Wróblewski B., Zajęcki M., *O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. Część trzecia: typologia fragmentów przepisów i elementów części niezasadniczej aktów normatywnych oraz aktów normatywnych jako całości*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 2 (175).

- Wróblewski B., Zajęcki M., *Redundant and Useless Fragments of Legal Texts. Basic Definitions and Preliminary Typology of Cases*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2021, t. 14, nr 1.
- Wróblewski J., *Obowiązywanie systemowe i granice dogmatycznego podejścia do systemu prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, nr 36.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Zajęcki M., *O procedurze agregacji i dezagregacji w teorii prawa (szkic metodologiczny)* [w:] *Teoria prawa. Między nowoczesnością a ponowoczesnością*, red. A. Samonek, Kraków 2012.
- Zajęcki M., *Aksjologiczna interpretacja prawa. Studium z metodologii i teorii prawa*, Warszawa 2017.
- Zajęcki M., „Dobro wspólne” polskich koncepcji wykładni prawa. *Próba parafrazy przy użyciu modelu interdyscyplinarnego rozwoju nauki Henka Zandvoorta* [w:] *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna prawoznawstwa*, cz. 1, red. M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrycht, „Jurysprudencja” 2014, nr 2.
- Zajęcki M., „Normy wirtualne” a obowiązki realne. *O instrumentalnym wynikaniu norm i jego konsekwencjach dla prakseologicznej prawidłowości zmian w prawie*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2021, t. 13, nr 2.
- Zajęcki M., *Zandvoorta model interdyscyplinarnego rozwoju programów naukowych: próba aplikacji do integracji polskich koncepcji wykładni prawa*, „Themis Polska Nova” 2013, nr 1 (4).
- Zandvoort H., *Concepts of Interdisciplinarity and Environmental Sciences* [w:] *Cognitive Patterns in Science and Common Sense. Groningen studies in philosophy of science, logic and epistemology*, red. T.A.F. Kuipers, A.R. Mackor, „Poznań Studies in the Philosophy of the Sciences and the Humanities” 1995, nr 45.

- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady reguły, wskazówki*, wyd. 7, Warszawa 2017.
- Zieliński M., Bogucki O., Choduń A., Czepita S., Kanarek B., Muciszewski A., *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4.
- Zirk-Sadowski M., Zieliński M., *Klaryfikacyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2.
- Zwierzykowski P.F., *Nowelizacja jako sposób zmiany prawa. Studium z teorii legislacji*, Poznań 2016.



Karolina Caban

doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
jej zainteresowania naukowe obejmują przede wszystkim
pozycję konstytucyjną monarchy brytyjskiego,
prawa człowieka oraz problematykę utworów zależnych
i inspirowanych w prawie autorskim.
ORCID: 0000-0003-1119-3023

Prawo do dziedzictwa kulturowego wobec koncepcji wspólnego dziedzictwa ludzkości

1. Wprowadzenie

Jednym ze źródeł prawa międzynarodowego są zasady, które stanowią pewne ogólne dyrektywy interpretacji norm dla stosujących prawo oraz służą wypełnieniu luk prawnych. Określają wspólny cel, który może zostać osiągnięty za pomocą dyskrecyjnych decyzji różnych podmiotów. Zasada nie musi być skodyfikowana, aby jej ranga miała ogromne znaczenie – może być częścią prawa zwyczajowego lub tzw. *soft law*¹. Zasady są normami o szczególnym znaczeniu prawnym, gdyż niosą określone wartości służące ochronie istotnych dóbr, a przy tym wyznaczają kierunki działań oraz wpływają na wykładnię prawa².

1 J.E. Noyes, *The Common Heritage of Mankind: Past, Present and Future*, „Denver Journal of International Law & Policy” 2011, t. 40, nr 1, s. 460–461.

2 K. Góralczyk, M. Szuniewicz-Stępień (red.), *Ochrona dóbr kultury w sytuacjach kryzysowych i konfliktach zbrojnych*, Gdynia 2022, s. 49.

Jedną z zasad jest zasada poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności wynikająca bezpośrednio z Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ) – dokumentu konstytuującego Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ). W jej preambule znajduje się odwołanie do przywrócenia wiary w podstawowe prawa człowieka. Zgodnie z art. 1 KNZ jednym z celów ONZ jest promowanie praw człowieka i zachęcanie do poszanowania tych praw i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania, co dodatkowo potwierdza art. 55 Karty³. Karel Vasak usystematyzował prawa człowieka według kryterium historycznego powstawania w ramach trzech generacji praw człowieka – do pierwszej zaliczono prawa podstawowe i polityczne (prawa wolności), w drugiej zagwarantowano prawa społeczne i ekonomiczne (prawa równości), natomiast trzecia generacja praw zawiera prawa solidarnościowe⁴. Dyskusja na temat potrzeby usankcjonowania tych praw rozpoczęła się w latach 70. XX w., kiedy zauważono znaczny postęp cywilizacyjny, proces globalizacji oraz wzrastającą współzależność państw. Prawa trzeciej generacji wymagają wspólnego wysiłku społeczności międzynarodowej w celu ich urzeczywistnienia⁵. Grupa ta została wyróżniona ze względu na potrzebę realizacji celów społecznych oraz zapewnienia solidarności wśród ludzi. Prawa solidarnościowe cechuje kolektywny charakter ich realizacji poprzez istnienie minimalnej zgody społecznej na płaszczyźnie krajowej lub międzynarodowej, umożliwiającej solidarne działanie jednostek/grup oraz – konsekwentnie – po-

3 Karta Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. nr 23 poz. 90).

4 T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1 (5), s. 42; zob. szerzej: P. Kowalski, „Nowe prawa człowieka”. *Perspektywy i zagrożenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, rok L, nr 2, s. 58–59.

5 *Trzecia generacja praw człowieka*, <https://www.unic.un.org.pl/prawa-czlowieka/trzecia-generacja-praw-czlowieka/3205> [dostęp: 20.12.2024 r.].

noszenie odpowiedzialności solidarnej⁶. Do kategorii tej zalicza się prawo do pokoju, prawa narodów do samostanowienia, do rozwijania własnej kultury, do ochrony środowiska, do rozwoju gospodarczego, do pomocy humanitarnej, do komunikowania się oraz prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości⁷.

Niniejszy artykuł ma na celu omówienie problematyki związanej z prawem do dziedzictwa kulturowego w kontekście praw człowieka zaliczanych do tzw. trzeciej generacji (w ramach prawa do wspólnego dziedzictwa ludzkości), a także udowodnienia, że prawo to wymaga ochrony prawnej. W pracy została wykorzystana przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna, polegająca na analizie poszczególnych zapisów źródeł prawa międzynarodowego, uzupełniona analizą literatury przedmiotu.

2. Wspólne dziedzictwo ludzkości

Idea ochrony wspólnego dziedzictwa pojawiła się już w preambule Traktatu Północnoatlantyckiego z 1949 r.⁸, choć koncepcja wspólnego dziedzictwa ludzkości (WDL) zaczęła kształtować się przede wszystkim od 1967 r., kiedy to maltański ambasador Arvid Pardo użył tego pojęcia w kontekście dna mórz i oceanów podczas prac nad Konwencją o Prawie Morza (KPM)⁹. Znalazło to odzwierciedlenie w Rezolucji 2749 (XXV) ZO ONZ z dnia

6 P. Kowalski, „Nowe prawa...”, *op. cit.*, s. 59.

7 T. Jurczyk, *Geneza rozwoju...*, *op. cit.*, s. 42.

8 Traktat Północnoatlantycki, sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz. U. z 2000 r. nr 87 poz. 970).

9 Chodziło o zastąpienie wykreowanej przez Grocjusza idei wolności morza pełnego koncepcją wspólnego dziedzictwa ludzkości, zob. szerzej: P. Taylor, *The Common Heritage of Mankind: A Bold Doctrine Kept Within Strict Boundaries*, <https://wealthofthecommons.org/essay/common-heritage-mankind-bold-doctrine-kept-within-strict-boundaries> [dostęp: 20.12.2024 r.].

17 grudnia 1970 r., a następnie w art. 136 KPM, który potwierdził, że znajdujące się poza granicami jurysdykcji państwowej dno mórz i oceanów oraz jego podziemie wraz z zasobami, stanowią wspólne dziedzictwo ludzkości (ang. *common heritage of mankind*)¹⁰. Mocą art. 11 Rezolucji 34/68 ZO ONZ z 5 grudnia 1979 r. (układ normujący działalność państw na Księżycu i innych ciałach niebieskich) również Księżyc i jego naturalne zasoby uznano za WDL.

Wspólne dziedzictwo ludzkości jest koncepcją prawa międzynarodowego polegającą na tym, że niektóre obszary i ich zasoby należą do całej ludzkości oraz są dostępne dla wszystkich, uwzględniając przyszłe pokolenia i potrzeby krajów rozwijających się¹¹. Idea WDL kształtowała się przede wszystkim w latach 60. i 70. XX w.¹². W 1975 r. klauzulą tą zajął się Rudolph Arnold, który na bazie pierwszych deklaracji międzynarodowych podjął próbę zdefiniowania pojęcia oraz udowodnienia prawnego charakteru omawianej koncepcji. Wspólny charakter zdefiniował jako rzecz wspólną pod względem tytułu, użytkowania lub korzystania, natomiast ludzkość zidentyfikował nie jako „ludzi” oznaczających indywidualnych mężczyzn i kobiety, lecz jako zbiorowość, której członkom przysługują pewne prawa z racji urodzenia się jako przedstawiciele gatunku ludzkiego. Słowo dziedzictwo wskazuje na pokoleniowy charakter przedmiotu – nie tylko jako coś, co odziedziczą po Nas przyszłe pokolenia, ale również na to, że My odziedziczyliśmy coś po Naszych przodkach. W skrócie, Arnold

10 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (Dz. U. z 2002 r. nr 59 poz. 543).

11 P. Taylor, *The Common...*, *op. cit.*; zob. szerzej: J.E. Noyes, *The Common...*, *op. cit.*, s. 449.

12 J.E. Noyes, *The Common...*, *op. cit.*, s. 448.

opisał WDL jako „ogólnoświatową wspólną własność” wyjętą poza krajową jurysdykcję¹³.

Na bazie wskazanych wyżej regulacji Rudiger Wolfrum w 1983 r. wyróżnił kilka elementów składających się na zasadę WDL. Przede wszystkim podmiotem prawa do WDL jest cała ludzkość, a nie „wszystkie państwa”. Oznacza to, że beneficjentem są nie tylko państwa, ale i ludzie, wliczając w to przyszłe pokolenia. To społeczność światowa jest właścicielem WDL (1). Przedmiotowa zasada wyłącza wykonywanie suwerenności państwowej, gdyż jej regułom podlega wykorzystywanie obszarów i zasobów spoza jurysdykcji krajowej (2). WDL opiera się na równym udziale państw w aktywnościach związanych z przedmiotowym obszarem, lecz z uwzględnieniem preferencyjnego traktowania krajów rozwijających się (3). Ostatni element to ustanowienie odpowiedniego instytucjonalnego reżimu zarządzającego, który przewiduje utworzenie agencji sprawującej jurysdykcję nad obszarem WDL (w omawianym wypadku chodziło o zarządzanie dnem morskim) i działającej jako powiernik społeczności światowej (4). Aby mechanizm ten był skuteczny, wymagane jest zaangażowanie wszystkich systemów społecznych i politycznych¹⁴. Do powyższego katalogu należy jeszcze dodać stosowanie zasady w celach pokojowych, a nie militarnych, ochrony wspólnego dobra oraz środowiska naturalnego¹⁵. Jednym z celów omawianej koncepcji jest stworzenie

13 R.P. Arnold, *The Common Heritage of Mankind as a Legal Concept*, „The International Lawyer” 1975, t. 9, nr 1, s. 153–154.

14 R. Wolfrum, *The Principle of the Common Heritage of Mankind*, „Heidelberg Journal of International Law” 1983, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, nr 43, s. 313–320, 332, 337.

15 K.M.O. Owolabi, *The Principle of the Common Heritage of Mankind*, „Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence” 2013, nr 4, s. 52, zob. szerzej: J.E. Noyes, *The Common...*, *op. cit.*, s. 450 i n.

sprawiedliwego międzynarodowego porządku gospodarczego poprzez równy podział korzyści ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb państw rozwijających się¹⁶. Zasada WDL wiąże się z innymi zasadami – równości suwerenności, zakazu użycia siły oraz, w kontekście dna morskiego, wolności pełnego morza¹⁷. Do tego katalogu można dodać również zasadę zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i sprawiedliwego podziału zasobów¹⁸.

U podstaw zasady WDL stoją pewne trwałe wartości i tradycje, dzięki którym koncepcja zyskuje powszechną aprobatę. Przede wszystkim chodzi o rzymską ideę dbałości o dobro wspólne, obecną w każdej religii hojność względem biedniejszych oraz odpowiedzialność za przyszłe pokolenia¹⁹. Rzymskie *res omnium communes*, takie jak powietrze, woda deszczowa czy morze, nie mogły stanowić własności prywatnej, tak samo WDL nie może stanowić własności państw jako przedstawicieli ludzkości. Również tradycje z różnych części kontynentu afrykańskiego wskazują na stosowanie podstawowych reguł związanych z zasadami WDL²⁰. Rudiger Wolfrum uznał, że koncepcja WDL stanowi część prawa zwyczajowego, gdyż istnieje wystarczająca praktyka poparta licznymi oświadczeniami państw w tym zakresie. Zwyczaj konstytuuje podstawową zasadę określającą ogólne zobowiązania dotyczące wykorzystania obszarów znajdujących się poza jurysdykcją krajową²¹. Niektórzy uważają jednak, że WDL nie można zaliczyć do prawa zwyczajowego ze względu na niespełnienie właściwych przesłanek. Inni z kolei klasyfikują WDL jako podstawową normę

16 J.E. Noyes, *The Common...*, *op. cit.*, s. 464–466.

17 R. Wolfrum, *The Pinciple...*, *op. cit.*, s. 336.

18 J.E. Noyes, *The Common...*, *op. cit.*, s. 470.

19 *Ibidem*, s. 457–458.

20 Zob. szerzej: R.P. Arnold, *The Common...*, *op. cit.*, s. 155–157.

21 R. Wolfrum, *The Pinciple...*, *op. cit.*, s. 334–337.

ius cogens, której nie można uchylić²². Występują także poglądy, iż jest to polityczna lub moralna koncepcja albo część tzw. *soft law*, choć należy wskazać, że stanowi też część prawa traktatowego na mocy inkorporowania jej do wskazanych wyżej Konwencji dotyczących prawa morza i statusu Księżyca. Należy również wskazać, że wynikający z zasady WDL obowiązek dbania o wspólne dobro ma charakter *erga omnes*²³.

Prawnomiędzynarodowa koncepcja WDL jest stosowana przede wszystkim do zasobów naturalnych i to właśnie w tym kontekście naukowcy skupiają na niej swoją uwagę. Formalnie odnosi się do dna morskiego oraz Księżyca i ich zasobów, choć pojawiały się postulaty, aby status WDL nadać Antarktyce, orbicie geostacjonarnej, środowisku, technologii oraz rybołówstwu pełnomorskiemu. Choć kontrowersyjne może wydawać się nadanie statusu WDL zasobom podlegającym jurysdykcji krajowej, to propozycje dotyczyły także lasów deszczowych, zasobów genetycznych czy dziedzictwa kulturowego.

3. Dziedzictwo kulturowe

W XIX w. wraz z nowymi odkryciami archeologicznymi zaczęła rozwijać się nauka archeologii, a wraz z nią potrzeba uznania dziedzictwa kulturowego ludzkości²⁴. Idea ochrony dóbr kultury pojawiła się już w IV i IX Konwencji Haskiej z 1907 r. W 1945 r. przyjęto Akt Konstytucyjny UNESCO (Organizacji NZ do spraw Oświaty, Nauki i Kultury), w preambule którego znalazły się słowa: „szerokie rozpowszechnianie kultury i wychowania ludzkości w duchu

22 K.M.O. Owolabi, *The Pinciple...*, *op. cit.*, s. 53–54.

23 J.E. Noyes, *The Common...*, *op. cit.*, s. 455–456, 461–462, 466–467; R.P. Arnold, *The Common...*, *op. cit.*, s. 154.

24 C. Forrest, *Cultural heritage...*, *op. cit.*, s. 128.

sprawiedliwości, wolności i pokoju, jest niezbędne dla godności człowieka i jest świętym obowiązkiem, który wszystkie narody muszą wypełnić w duchu wzajemnej pomocy i troski”. W art. 1 ust. 2c pojawiło się pojęcie „światowego dziedzictwa ksiąg, dzieł sztuki i pomników historii i nauki” (ang. *world's inheritance of books, works of art and monuments of history and science*)²⁵. Z kolei termin „dziedzictwa kulturalnego posiada[jącego] wielkie znaczenie dla wszystkich narodów świata” pojawił się w Konwencji Haskiej o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego z 1954 r. (K54)²⁶. Preambuła K54 głosi, że „szkody wyrządzone dobrom kulturalnym, do jakiegokolwiek należałyby one narodu, stanowią uszczerbek w dziedzictwie kulturalnym całej ludzkości, gdyż każdy naród ma swój udział w kształtowaniu kultury światowej”. W 1956 r. UNESCO przyjęło Rekomendację w sprawie Międzynarodowych Zasad dotyczących Wykopalisk Archeologicznych wprowadzające system ochrony i kooperacji państw w ograniczonym zakresie²⁷. Z kolei Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (K72) zestawiała ze sobą pojęcie dziedzictwa kulturalnego i dziedzictwa naturalnego jako „dziedzictwa wszystkich narodów świata”²⁸. Podstawowe założenie K72 polega

25 Konwencja dotycząca utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury, podpisana w Londynie dnia 16 listopada 1945 r. (Dz. U. z 1947 r. nr 46, poz. 242).

26 Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r. nr 46, poz. 212).

27 *Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations*, <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-international-principles-applicable-archaeological-excavations> [dostęp: 23.12.2024 r.].

28 Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz. U. z 1976 r. nr 32 poz. 190).

na stwierdzeniu, że „dziedzictwo wszelkich kultur, regionów czy okresów historycznych” jest wspólnym dorobkiem całej ludzkości²⁹.

Różnorodna terminologia (dobro kultury, dobro kulturalne³⁰, dziedzictwo kulturalne, wspólne dziedzictwo kulturalne) powoduje problemy w przedmiocie dookreślenia zakresu i zdefiniowaniu tych pojęć³¹. Na gruncie K54 za dobra kulturalne uznano religijne i świeckie „dobra ruchome lub nieruchome, które posiadają wielką wagę dla dziedzictwa kulturalnego narodu” „bez względu na ich pochodzenie oraz na osobę ich właściciela”. Definicja zawiera również przykładowy katalog dóbr, a także wskazuje, że do zakresu omawianego pojęcia zalicza się zasoby takich dóbr – gmachy, w których dobra są przechowywane i wystawiane oraz ośrodki zabytkowe obejmujące znaczną ilość dóbr kulturalnych³². Dobrami kulturalnymi według K54 są więc tylko przedmioty materialne. Ponadto, to państwa zostały upoważnione, aby uznać, czy dane dobro wchodzi w zakres dziedzictwa kulturalnego narodu³³. Konwencja regulująca nielegalny obrót dobrami kultury z 1970 r. (K70) scharakteryzowała dobra kultury jako główne elementy cywilizacji i kultury narodów, nabierające prawdziwej wartości, gdy znane są ich możliwie jak najbardziej dokładne pochodzenie, historia i otoczenie. Definicja została zawarta w art. 1: „za dobra kultury

29 B. Szmygin, *Światowe dziedzictwo kultury UNESCO – charakterystyka, metodologia, zarządzanie*, Warszawa–Lublin 2016, s. 88.

30 Pojęcia „dóbr kultury” i „dóbr kulturalnych” należy traktować tożsamo – [za:] A. Gebuza, *Ewolucja pojęcia dóbr kultury w konwencjach UNESCO* [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, red. J. Helios *et al.*, Wrocław 2019, DOI <https://doi.org/10.34616/23.19.058> [dostęp: 23.12.2024 r.], s. 77.

31 Zob. szerzej: J. Blake, *On Defining the Cultural Heritage*, „The International and Comparative Law Quarterly” 2000, t. 49, nr 1, s. 62 i n.

32 Art. 1 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego.

33 A. Gebuza, *Ewolucja pojęcia...*, *op. cit.*, s. 78–79.

uważane są dobra, które ze względów religijnych lub świeckich uznawane są przez każde Państwo za mające znaczenie dla archeologii, prehistorii, historii, literatury, sztuki lub nauki”. Dodatkowo dobro kultury musi należeć do jednej z jedenastu enumeratywnie wymienionych kategorii³⁴. W obu konwencjach pojawia się również pojęcie dobra kulturalnego – ang. *cultural property*, co w dosłownym tłumaczeniu wskazuje na pewne powiązania z koncepcją własności. Oznacza to, że obiekty/artefakty uznane za dobra kultury/dobra kulturalne mogą być przedmiotem obrotu, w tym nielegalnego. Pojawia się kolizja między prawami właściciela – najszerszymi na gruncie prawa cywilnego – a potrzebą ochrony dóbr kultury, które zgodnie z koncepcją WDL powinny należeć do całej ludzkości, wliczając w to przyszłe pokolenia³⁵.

W rozumieniu K72 do „dziedzictwa kulturalnego” zaliczają się zabytki, zespoły budowli i miejsca zabytkowe³⁶. Słowo „dziedzictwo” – tak jak wskazywano wyżej przy omawianiu WDL – odnosi się do dóbr mających wartość historyczną również dla przyszłych pokoleń. Jest to pojęcie o szerszym zakresie niż „dobro”. Świa-

34 Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r. (Dz. U. z 1974 r. nr 20 poz. 106).

35 Zob. szerzej: J. Blake, *On Defining...*, *op. cit.*, s. 65–66.

36 Art. 1 Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. W rozumieniu niniejszej Konwencji za „dziedzictwo kulturalne” uważane są: zabytki – dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, grotty i zgrupowania tych elementów, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki; zespoły – budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki; miejsca zabytkowe – dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologiczne, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego.

towy charakter dziedzictwa oznacza jego odpaństwowienie na rzecz wspólnego interesu międzynarodowego „bez względu na to, którego narodu są one [dobra kultury] własnością”. Rozumie się przez to, iż do kategorii „światowego dziedzictwa kulturalnego” mogą zostać zaliczone dobra będące własnością poszczególnych państw oraz znajdujące się na ich terytorium. K72 internacjonalizuje omawianą koncepcję poprzez wyłączenie dyskrecjonalnej decyzji państwa co do nadania statusu „dziedzictwa” dobru kultury. Z drugiej strony K72 ogranicza zakres dóbr jedynie do nieruchomości mających powszechną wartość³⁷. Warunkiem koniecznym do zaliczenia dobra kultury do dziedzictwa światowego wpisanego na listę UNESCO jest stwierdzenie istnienia u niego wyjątkowej uniwersalnej wartości, tj. posiadania wyjątkowego znaczenia kulturowego, przekraczającego granice państwowe oraz mającego powszechne znaczenie dla obecnych i przyszłych pokoleń ludzkości³⁸.

Konwencja z 2001 r. (K01) wprowadziła pojęcie podwodnego dziedzictwa kulturowego, będącego „integralną częścią dziedzictwa kulturowego ludzkości” i oznaczającego „wszelkie ślady egzystencji ludzkiej mające charakter kulturowy, historyczny lub archeologiczny, które pozostawały lub pozostają całkowicie lub częściowo pod wodą, okresowo lub stale, przez co najmniej 100 lat”. Definicja wymienia również otwarty katalog przedmiotów mogących być zaliczonymi do zakresu omawianego pojęcia³⁹. K01 nie spotkała

37 A. Gebuza, *Ewolucja pojęcia...*, op. cit., s. 81-83.

38 Zob. Szerzej: B. Szmygin, *Światowe dziedzictwo...*, op. cit., s. 116–121; charakter przekraczalności granicy jest rozpatrywany indywidualnie w zależności od skali historyczno-kulturalnej i wbrew pozorom to jego ustalenie sprawia badaczom większą trudność, gdyż przyjmuje się, że drugi warunek – powszechnego znaczenia dla ludzkości – z góry jest automatycznie spełniony.

39 Dalsza część art. 1 ust. 1 Konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego, przyjętej w Paryżu dnia 2 listopada 2001 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1302)

się z szerszą krytyką ze strony społeczności międzynarodowej z powodu jej wąskiego zakresu uregulowania oraz faktu, że ma zastosowania do przestrzeni poza jurysdykcją państw⁴⁰. Spory w doktrynie prawa międzynarodowego zakończyło sporządzenie w 2003 r. przez UNESCO Konwencji w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego (K03), która rozszerzyła zakres dziedzictwa kulturowego na dobra niematerialne, do którego zaliczyła przede wszystkim praktyki, wyobrażenia, przekazy, wiedzę i umiejętności charakterystyczne dla pewnych wspólnot⁴¹. W dobie globalizacji celem K03 jest ochrona różnorodności kulturowej, która leży w interesie całej ludzkości⁴². Dodatkowo w 2005 r. została uchwalona Konwencja UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego (K05), która w preambule do wspólnego dziedzictwa ludzkości wprost zalicza

brzmi: „[...] w tym: (i) stanowiska, budowle, obiekty, artefakty oraz szczątki ludzkie, wraz z ich kontekstem archeologicznym i przyrodniczym; (ii) statki, samoloty oraz inne pojazdy lub ich części, ładunek lub inna zawartość, wraz z ich kontekstem archeologicznym i przyrodniczym; oraz (iii) przedmioty o charakterze prehistorycznym. [...] (b) Rurociągi i kable umieszczone na dnie morskim nie stanowią podwodnego dziedzictwa kulturowego. (c) Instalacje, niebędące rurociągami i kablami, umieszczone na dnie morskim i nadal używane, nie stanowią podwodnego dziedzictwa kulturowego.

40 A. Gebuza, *Ewolucja pojęcia...*, *op. cit.*, s. 83–84; C. Forrest, *Cultural heritage...*, *op. cit.*, s. 131.

41 Art. 1 Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzonej w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz. U. z 2011 r. nr 172 poz. 1018) do niematerialnego dziedzictwa kulturowego zaliczył: praktyki, wyobrażenia, przekazy, wiedzę i umiejętności – jak również związane z nimi instrumenty, przedmioty, artefakty i przestrzeń kulturową – które wspólnoty, grupy i, w niektórych przypadkach, jednostki uznają za część własnego dziedzictwa kulturowego; według Konwencji to niematerialne dziedzictwo kulturowe, przekazywane z pokolenia na pokolenie, jest stale odtwarzane przez wspólnoty i grupy w relacji z ich otoczeniem, oddziaływaniem przyrody i ich historią oraz zapewnia im poczucie tożsamości i ciągłości, w ten sposób przyczyniając się do wzrostu poszanowania dla różnorodności kulturowej oraz ludzkiej kreatywności.

42 Zob. szerzej: A. Gebuza, *Ewolucja pojęcia...*, *op. cit.*, s. 84–85.

różnorodność kulturową, odnoszącą „do wielości form, poprzez które kultury grup i społeczeństw znajdują swój wyraz”, a „wspomniane sposoby wyrażania kultury przekazywane są w obrębie grup i społeczeństw, a także pomiędzy nimi” i która powinna być „chroniona z korzyścią dla wszystkich”⁴³.

Szeroko rozumiane dziedzictwo może więc obejmować każdy niewspółczesny element środowiska materialnego i niematerialnego, którego „ochrona jest wymagana prawem, oraz wszelkie elementy, które mogą być uznane za dziedzictwo na mocy prawa i teorii konserwatorskiej”⁴⁴. Jedną z definicji doktrynalnych dziedzictwa kulturowego sformułował Jan Pruszyński, zgodnie z którą dziedzictwem kultury jest „zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej”⁴⁵.

43 Preambuła i art. 4.1. Konwencji UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 20 października 2005 r. (Dz. U. z 2007 r. nr 215 poz. 1585).

44 B. Szmygin, *Światowe dziedzictwo...*, op. cit., s. 22, 25, 32; autor charakteryzuje dziedzictwo wąsko jako „tradycyjny zbiór zabytków – dzieła architektury i urbanistyki, jest poszerzany o kolejne zbiory dzieł budownictwa, architektury przemysłowej, obiekty wernakularne, obiekty modernistyczne, zabytki techniki, krajobrazy kulturowe, szlaki kulturowe, itd.”.

45 Za K. Góralczyk, M. Szuniewicz-Stępień (red.), *Ochrona dóbr...*, op. cit., s. 55; J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 50.

4. Prawo do dziedzictwa ludzkości jako prawo człowieka

Pojęcie dziedzictwa kulturowego jako wartości dla ludzkości łączy się z konkretnymi kulturami narodowymi, regionalnymi czy mniejszości etnicznych, które identyfikują grupę i nadają jej jednostkom pewną tożsamość i przynależność. Kulturę tworzą również elementy przekazywane nieświadomie, nie można do niej zaliczyć „wszystkiego w społeczeństwie”. Chodzi więc o świadomy i aktywny wybór, które elementy stanowią symbol kultury, definiują tę kulturę oraz są na tyle istotne i wartościowe dla zachowania kultury, aby zachować je dla przyszłych pokoleń. Decyzja ta w rzeczywistości stanowi akt polityczny mający skutki dla całej społeczności międzynarodowej. Dziedzictwo kulturowe jest traktowane przez Konwencje UNESCO jako „unikalne i niezastąpione”⁴⁶, a także niezbędne dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa, jak naturalne zasoby. Przede wszystkim nienamacalne elementy kultury zawierają w sobie emocjonalny impuls i identyfikują człowieka jako członka pewnej społeczności (identyfikacja kulturowa). Dziedzictwo kulturalne można połączyć z prawem humanitarnym – gdy niszczenie kultury jest wykorzystywane jako broń wojenna – oraz z prawami człowieka, a konkretnie kategorią praw kulturalnych. Podstawą tego powiązania jest źródło idei praw człowieka, czyli godność ludzka. Człowiek ze swojej natury ma potrzebę identyfikacji – poprzez zwyczaje, tradycje, historię, religię itp. – jako jednostka indywidualna czy część grupy. Jest to istotne dla jego pewności siebie i godności oraz stanowi argument za potrzebą ochrony dziedzictwa kulturowego, zwłaszcza w kontekście ochrony mniejszości.

46 Fragment preambuły Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r.

W zakresie prawa do dziedzictwa kulturowego można wyróżnić np. prawo tworzenia, podtrzymywania, ochrony, zachowania, poszanowania i dostępu do dziedzictwa kulturowego (materialnego i niematerialnego). Jest to element trzeciej generacji praw człowieka, o której była mowa wyżej⁴⁷. Dla przykładu prawo do rozwoju kulturalnego z uwzględnieniem wolności i identyfikacji oraz równego korzystania ze wspólnego dziedzictwa ludzkości zostało zawarte w art. 22 ust. 1 Karty z Banjulu z 1981 r.⁴⁸. Prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości poniekąd koliduje z innym prawem z trzeciej generacji, tj. prawem do rozwoju (chodzi np. o rozwój masowej turystyki)⁴⁹, lecz łączy się z zasadą zrównoważonego rozwoju, która dotyczy nie tylko dbałości o środowisko naturalne, ale i strzeżenie dziedzictwa kulturowego⁵⁰.

System ochrony dziedzictwa kulturowego jest potrzebny ze względu na zapobieganie niszczeniu zabytków i artefaktów w czasie konfliktów zbrojnych, nielegalnym wykopaliskom archeologicznym i obrotowi dobrami kultury na czarnym rynku, a także nazachowanie dziedzictwa dla przyszłych pokoleń⁵¹. Zagrożenia dziedzictwa kulturowego pojawiają się nie tylko w czasie trwania wojen, lecz również w trakcie pokoju. Niebezpieczeństwa mogą wywoływać siły natury, np. powodzie, wichury czy pożary, ale i wybuchy wulkanów, czy nawet drobnoustroje. Do niszczenia dziedzictwa może przyczynić się człowiek – świadomie lub nieświadomie – poprzez niewłaściwe przechowywanie i złą konserwację, ponowne wyko-

47 J. Blake, *On Defining...*, *op. cit.*, s. 64, 68–69, 72–79, 82–83.

48 African Charter on Human and Peoples' Rights (Banjul Charter), adopted June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entered into force Oct. 21, 1986, http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/African_Charter_Human_Peoples_Rights.pdf [dostęp: 24.12.2024 r.].

49 J. Blake, *On Defining...*, *op. cit.*, s. 80–81.

50 K. Góralczyk, M. Szuniewicz-Stępień (red.), *Ochrona dóbr...*, *op. cit.*, s. 52.

51 J. Blake, *On Defining...*, *op. cit.*, s. 85.

rzystywanie materiałów budowlanych, niewystarczającą edukację i błędy w sztuce renowacyjnej lub niekontrolowaną turystykę. Do tego katalogu można ponadto zaliczyć wandalizm, terroryzm czy przestępstwa przeciwko dobrom kultury, a należy dodać, że lista zagrożeń jest znacznie dłuższa⁵².

Potężnym filarem systemu ochrony dziedzictwa kultury jest międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych, którego początki w aspekcie dóbr kultury można zauważyć w IV i IX Konwencji Haskiej z 1907 r.. Dobra kultury podlegają ochronie ze względu na ich cywilny charakter, tzn. dotyczy ich zakaz wykorzystywania do celów wojskowych oraz zakaz umyślnego atakowania. Ogromna skala zniszczeń w czasie II wojny światowej przyczyniła się do uchwalenia wspomnianej już wyżej Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego (K54), stanowiącej kodyfikację z zakresu ochrony dziedzictwa kultury. Ogólna ochrona dóbr kultury polega na opiece (obowiązek pozytywnych działań) oraz poszanowaniu (obowiązek negatywnego powstrzymania się). W 1999 r. przyjęto Drugi Protokół Dodatkowy do Konwencji Haskiej z 1954 r. (PD99), który, m.in., rozszerzył ochronę dóbr kultury na konflikty zbrojne o charakterze niemiędzynarodowym, a obowiązki podmiotowe z K54 obciążają również strony konfliktu niebędące państwami, choć w praktyce regulacje te są dość problematyczne⁵³. Co istotne, K54 nałożyła na strony Konwencji obowiązek ścigania i karania osób, które dopuściły się naruszenia jej postanowień. Regulację tę doprecyzował art. 15 PD99, w którym wymieniono pięć rodzajów przestępstw⁵⁴. Dobra kultury o charakterze dziedzic-

52 K. Góralczyk, M. Szuniewicz-Stępień (red.), *Ochrona dóbr...*, *op. cit.*, s. 67 i n.

53 *Ibidem*, s. 442, 447 i n, 459, 471 i n.

54 Drugi Protokół do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 r., sporządzony w Hadze dnia 26 marca 1999 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 248).

stwa posiadającego szczególną wartość dla ludzkości mogą zostać objęte dodatkową ochroną, która uzupełnia ochronę ogólną⁵⁵.

Kultura danej grupy może też być powodem samym w sobie do rozpoczęcia konfliktu zbrojnego. Co więcej, niszczenie dóbr kultury może służyć jako broń wojenna w walce z mniejszościami kulturowymi i ich tożsamością. Dobra kultury w tym aspekcie należy rozumieć nie tylko jako sztukę, budynki i inne przedmioty materialne, ale również tradycje, wartości i styl życia. W ten sposób prawo humanitarne można połączyć z prawami człowieka⁵⁶.

System ochrony ma ogromne znaczenie np. w sferze ochrony kultur ludów tubylczych (ang. *indigenous peoples*), dla których aspekt kulturowy (w tym język, sztuka, muzyka, wierzenia itd.) jest elementem fizycznego przetrwania jako odrębnej kultury. W nauce pojawiło się pojęcie ludobójstwa kulturowego, przez które należy rozumieć eksterminację kultury niewiązącą się z fizyczną eksterminacją ludzi i mogącą przybrać formę np. przymusowego przesiedlania, odbierania dzieci czy agresywnej asymilacji. Jeremie Gilbert do praw kulturowych ludów tubylczych zaliczył prawo do utrzymywania i wzmacniania odrębnych instytucji kulturowych, prawo do przynależności do rdzennej społeczności lub narodu zgodnie ze zwyczajami danej społeczności lub narodu, prawo do praktykowania, ożywiania i przekazywania swoich tradycji i zwyczajów kulturowych, prawo do kontrolowania swoich systemów edukacyjnych i instytucji zapewniających edukację w ich własnych językach, prawo do promowania, rozwijania i utrzymywania swoich struktur instytucjonalnych, zwyczajów, duchowości, tradycji i systemów prawnych, prawo do utrzymywania, kontrolowania i rozwijania swojego dziedzictwa kulturowego i tradycyjnej wiedzy

55 K. Góralczyk, M. Szuniewicz-Stępień (red.), *Ochrona dóbr...*, op. cit., s. 476–477.

56 J. Blake, *On Defining...*, op. cit., s. 75–76, s. 84.

oraz prawo do niepoddawania się przymusowej asymilacji lub niszczeniu swojej kultury⁵⁷. Amerykańska Deklaracja o Prawach Ludów Tubylczych stanowi, że ludy te mają prawo do tożsamości i integralności kulturowej oraz dziedzictwa kulturowego⁵⁸. Przepis reprezentuje holistyczne (całościowe) podejście do ochrony dziedzictwa kulturowego⁵⁹. Należy zastanowić się, czy przy takim sposobie ujęcia praw konkretnej grupy można odnieść to do światowego dziedzictwa kulturowego. Celem systemu ochrony dziedzictwa jest zachowanie elementów, które wywodzą się z danych kręgów kulturowych. Aby osiągnąć cel zachowania dziedzictwa kulturowego dla przyszłych pokoleń oraz dostępności kultury dla pokoleń obecnych, należy ochraniać pojedyncze kultury (nie tylko tubylcze), gdyż to one – jako pojedyncze składniki – tworzą dziedzictwo ludzkości jako całość.

Bez wątpliwości pozostaje fakt, iż dobra kultury zasługują na wszelką ochronę – w tym w czasie konfliktów zbrojnych – nie tylko ze względu na ich wartość kulturową, ale również dzięki ich funkcji nadawania tożsamości poszczególnym jednostkom ludzkim. Przez wzgląd na korzyści dla indywidualnych jednostek komentatorzy uznali koncepcję WDL za prawo człowieka⁶⁰. Jak pisał Gilbert: „choć w najważniejszych traktatach dotyczących praw człowieka nie ma bezpośredniej wzmianki o dziedzictwie kulturowym, prawa kulturalne stanowią ważne i nadrzędne prawo proklamowane w większości instrumentów dotyczących praw człowieka”⁶¹.

57 J. Gilbert, *Indigenous Peoples' Cultural Heritage. Rights, Debates, Challenges*, Brill 2017, s. 20

58 Art. XIII Amerykańskiej Deklaracji o Prawach Ludów Tubylczych, Organizacja Państwa Amerykańskich, 15 czerwca 2016 r., AG/RES. 2888 (XLVI-O/16).

59 J. Gilbert, *Indigenous Peoples'...*, *op. cit.*, s. 37.

60 J.E. Noyes, *The Common...*, *op. cit.*, s. 458.

61 J. Gilbert, *Indigenous Peoples'...*, *op. cit.*, s. 22–24, 31–33.

5. Czy dziedzictwo kulturowe jest wspólnym dziedzictwem ludzkości?

Czy światowe dziedzictwo kulturowe można zaliczyć do szerszej kategorii, która w międzynarodowym prawie publicznym odnoszona jest do naturalnych obszarów znajdujących się poza jurysdykcją krajową, tj. wspólnego dziedzictwa ludzkości? Odpowiedź na to pytanie powinna zostać udzielona w oparciu o cztery główne założenia koncepcji WDL – ludzkości, w tym przyszłych pokoleń, jako podmiotu praw i obowiązków, obszaru poza jurysdykcją krajową, równego podziału zasobów z uwzględnieniem preferencyjnego traktowania krajów rozwijających się oraz istnienia systemu zarządzającego dziedzictwem.

Koncepcja wspólnego dziedzictwa ludzkości jest wprost zawarta w niektórych konwencjach międzynarodowych – niedotyczących dziedzictwa kulturowego – stąd komentatorzy spierają się, czy można tę ideę odnieść do pojęcia kultury. Z drugiej strony K72 wskazuje na element światowego dziedzictwa, którym jest dziedzictwo kulturowe, a w K05 wprost odniesiono się do pojęcia WDL. Nadanie statusu dziedzictwa kulturowego wskazuje na interes całej ludzkości w ochronie tych dóbr, a zgodnie z koncepcją WDL ludzkość jest jego właścicielem. W związku z opisanymi poglądami wytworzyły się dwa nurty – nacjonalistyczny i internacjonalistyczny⁶². Pojęcie „nacjonalizmu” można odnieść np. do koncepcji zwrotu dzieł sztuki do krajów ich pochodzenia w przypadku braku obowiązku takiego zwrotu. Nurt nacjonalistyczny polega na uznaniu, że światowe dziedzictwo kulturowe składa się ze wszystkich narodowych dziedzictw kulturowych, a społeczność międzynarodowa pełni funkcję jedynie pomocniczą w aspekcie

62 C. Forrest, *Cultural heritage...*, op. cit., s. 130–133.

ich zachowania. Zgodnie z nurtem internacjonalistycznym każde państwo ma prawo do swoich historycznych i kulturowych zasobów, jednak rozwój poszczególnych kultur narodowych wzbogaca kulturę ludzkości, co oznacza, że obiekty kulturalne należą do ludzkości jako całości, lecz obowiązek ich ochrony spoczywa na poszczególnych państwach⁶³. W Konwencjach przeważa nurt internacjonalistyczny, choć nacjonalizm jest widoczny zwłaszcza w K70. Mimo tego w Konwencji tej widnieje zobowiązanie społeczności międzynarodowej do ochrony dóbr kultury znajdujących się na terytorium państwowym. W idei WDL nie chodzi o powstanie konfliktu między państwami, lecz można wręcz wskazać na podwójny interes zachowania dziedzictwa kulturowego – zarówno państwa pochodzenia dobra kultury, jak i społeczności międzynarodowej. Można uznać, że kultura uniwersalna składa się z sumy pojedynczych kultur na świecie, stąd należy wskazać na teorię powiernictwa, zgodnie z którą państwo jest powiernikiem działającym na rzecz ludzkości (w tym przyszłych pokoleń) jako beneficjenta. Jednocześnie odpowiada ono przed społecznością międzynarodową za niewywiązanie się z zobowiązań⁶⁴.

Kto jest zatem podmiotem prawa do dziedzictwa kulturowego – jest to ludzkość czy państwa działające w imieniu ludzkości? Identyfikacja prawdziwego podmiotu-ludzkości ma znaczenie, gdyż są na nią nałożone prawa i obowiązki w zakresie ochrony dziedzictwa kultury. W ramach teorii prawno-naturalnej przez ludzkość należy rozumieć wszystkich ludzi żyjących na świecie wraz z przyszłymi pokoleniami, natomiast zgodnie z teorią pozytywną chodzi o wszystkie państwa. Ludzkość na gruncie teorii

63 A. Monden, G. Wils, *Art objects as Common Heritage of Mankind*, „Revue belge de droit international” 1986, nr 2, s. 329–332; C. Forrest, *Cultural heritage...*, *op. cit.*, s. 130–132.

64 C. Forrest, *Cultural heritage...*, *op. cit.*, s. 133–135, 138–139.

prawa naturalnego nie może być takim podmiotem, co wzmacnia ideę powiernictwa państw działających w imieniu wszystkich ludzi⁶⁵.

Ponadto należy wspomnieć, że podmiotem praw człowieka jest przede wszystkim człowiek, a państwo jest gwarantem umożliwiającym ich realizację. To państwa, dobrowolnie podpisując konwencje, w ten sposób nakładają na siebie pewne obowiązki dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego względem społeczności międzynarodowej, przez co w interesie ogółu ludzkości zrzekają się części swojej suwerenności⁶⁶. Można też zadać pytanie, czy obowiązki te nałożone są tylko na państwa-strony Konwencji, czy – jako że interes zachowania dziedzictwa kulturalnego należy do całej ludzkości – można uznać je za obowiązki *erga omnes*⁶⁷. Dla przykładu w Rekomendacji UNESCO w sprawie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego na szczęblu krajowym z 1972 r. pojawił się obowiązek „każdego kraju, na którego terytorium znajduje się element kultury”⁶⁸. Państwa-strony K72 w art. 6 postanowiły, że dziedzictwo kulturalne (i naturalne) jest „dziedzictwem powszechnym, w którego ochronie ma obowiązek współdziałać cała społeczność międzynarodowa”, a więc nie tylko państwa dobrowolnie nakładające na siebie zobowiązania traktatu. Ponadto, koncepcja światowego dziedzictwa UNESCO opiera się na wspólnej odpowiedzialności międzynarodowej za

65 *Ibidem*, s. 139, 143.

66 *Ibidem*, s. 137.

67 Zob. szerzej: R. O’Keefe, *World Cultural Heritage: Obligations to the International Community as a Whole?*, „The International and Comparative Law Quarterly” 2004, t. 53, nr 1, s. 189 i n.

68 Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage, 16 November 1972 – Paris, France, Records of the General Conference, 17th session, Paris, 17 October to 21 November 1972, v. 1: Resolutions, recommendations.

dziedzictwo ludzkości⁶⁹. W tym kontekście można więc wspomnieć o możliwej odpowiedzialności – zarówno państwa, jak i osób fizycznych – za zbrodnie przeciwko dziedzictwu kulturowemu⁷⁰. Dla przykładu Protokół I do Konwencji genewskich z 1949 r. jako zbrodnię wojenną zakwalifikował „kierowanie ataków przeciwko pomnikom historycznym, dziełom sztuki lub miejscom kultu religijnego wyraźnie rozpoznanym, które stanowią dziedzictwo kulturowe lub duchowe narodów i którym przyznana została szczególna ochrona na mocy odrębnego porozumienia, na przykład w ramach uprawnionej organizacji międzynarodowej, powodujących przez to ich zniszczenie na dużą skalę, gdy brak dowodu, że strona przeciwna naruszyła art. 53(b) [zakaz używania budowli historycznych, dzieł sztuki lub miejsc kultu religijnego do wsparcia wysiłku wojskowego – przypis K.C.] i gdy te pomniki historyczne, dzieła sztuki i miejsca kultu religijnego nie są położone w bezpośredniej bliskości celów wojskowych”⁷¹. Dodatkowo należy wspomnieć o Deklaracji UNESCO z 1997 r. (D97), w której stwierdzono, że „obecne pokolenia są odpowiedzialne za pełną ochronę potrzeb i interesów przyszłych pokoleń”⁷². W szczególności ogromne znaczenie ma art. 7 D97 nakładający obowiązek dbałości „o zachowanie różnorodności kulturowej ludzkości,

69 B. Szmygin, *Światowe dziedzictwo...*, *op. cit.*, s. 82.

70 R. O’Keefe, *World Cultural...*, *op. cit.*, s. 195 i n.; zob. szerzej K. Wierczyńska, A. Jakubowski, *Zbrodnie przeciwko dziedzictwu kulturowemu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym – analiza krytyczna*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 1 (205), s. 39 i n.

71 Art. 85 Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. nr 41 poz. 175).

72 Art. 1. Deklaracji UNESCO o odpowiedzialności obecnych pokoleń wobec przyszłych pokoleń, 1997, https://www.unesco.pl/fileadmin/import24/user_upload/pdf/Deklaracja_UNESCO_o_Odpowiedzialnosci_Pokolen.pdf [dostęp: 31.12.2024 r.].

z należyтым poszanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności”. Przepis stwierdza, że „obecne pokolenia są odpowiedzialne za identyfikację, ochronę i zachowanie materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego oraz za przekazanie tego wspólnego dziedzictwa przyszłym pokoleniom”. Z kolei art. 8 D97 daje obecnym pokoleniom prawo korzystania ze wspólnego dziedzictwa ludzkości określonego w prawie międzynarodowym pod warunkiem nienaruszania tego dziedzictwa w sposób nieodwracalny. Dokument ten jako podmiot obowiązków, ale i praw traktuje zatem ludzkość żyjącą współcześnie.

Klasyczna koncepcja WDL chroni obszary i zasoby znajdujące się poza jurysdykcją krajową. Ze swojej natury elementy, które można zaliczyć do dziedzictwa kulturowego (z wyjątkiem podwodnego), znajdują się na terytoriach konkretnych państw. Ponadto, kultura powstaje/powstawała w ramach danej cywilizacji, która ma/miała w danym czasie granice terytorialne. Wskazane wyżej Konwencje odnoszą się raczej do koncepcji nacjonalistycznego charakteru dziedzictwa kulturowego, a jedna z zasad ochrony dziedzictwa kulturowego głosi, że dobra kultury powinny należeć do przedstawicieli tej kultury (państwa), która je wytworzyła. Dotyczy to także reguł ich zwrotu⁷³. Nieodłącznie zatem przy pojęciu dziedzictwa kulturowego widnieje aspekt terytorialny. Prawo konwencyjne UNESCO łączy nieodnawialny charakter dziedzictwa kulturowego z poszanowaniem suwerenności terytorialnej państw, jednocześnie uznając dziedzictwo kulturowe za WDL⁷⁴.

Tak jak wyżej wskazano, idea WDL nawiązuje do rzymskiej koncepcji *res omnium communes*, zgodnie z którą nikt nie mógł być właścicielem rzeczy będących wspólnością wszystkich ludzi. Takie

73 C. Forrest, *Cultural heritage...*, *op. cit.*, s. 132–133.

74 J. Blake, *On Defining...*, *op. cit.*, s. 71.

rozumienie wspólności wchodzi w konflikt z ideą terytorialności i suwerenności. Jednakże przez rozumienie „własności” całej ludzkości należy raczej rozumieć jej interesy względem zachowania dziedzictwa aniżeli własność terytorialną. System współdzielenia się zasobami polega w tym wypadku na idei powiernictwa i zarządzaniu uczestnictwem. Kwestie właścicielskie można odnieść do identyfikacji pierwotnego właściciela oraz reguł „dziedziczenia” dóbr kultury, co w połączeniu z opisanym systemem wyraża się w odnalezieniu podmiotu będącego powiernikiem społeczności międzynarodowej troszczącym się o dany element dziedzictwa kulturowego. Należy tutaj mówić nie o zasadzie nieprzywłaszczenia, lecz raczej o zasadzie niewyłączości, gdyż państwa mogą zgłaszać roszczenia restytucyjne oraz suwerennie wykonywać prawa właścicielskie w stosunku do dóbr kultury, lecz jednocześnie wypełniając obowiązki powiernika. Mimo istnienia zobowiązań i licznych mechanizmów w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego nie można interweniować w wewnętrzne sprawy państwa⁷⁵. Dziedzictwa kulturowego ludzkości – choć jest nierozzerwalne związane z terytorialnością i suwerennością państw – nie należy traktować jako prostą sumę kultur (nurt nacjonalistyczny). Należy wskazać dwa obowiązki państwa-właściciela dobra kultury, które wiążą się z koncepcją WDL w aspekcie dziedzictwa kulturowego, a mianowicie – priorytet zachowania dóbr kultury dla przyszłych pokoleń oraz użyteczność na korzyść całej ludzkości (np. wyrażającą się w dostępie publicznym lub programach wymiany muzealnej). Chodzi zatem o obowiązki powiernicze ze względu na właściwość *lex situs*⁷⁶.

75 C. Forrest, *Cultural heritage...*, *op. cit.*, s. 140–145; jedyną dozwoloną w prawie międzynarodowym interwencją w takim wypadku jest interwencja dyplomatyczna. R. O’Keefe, *World Cultural...*, *op. cit.*, s. 207.

76 A. Monden, G. Wils, *Art objects...*, *op. cit.*, s. 336–338.

W tradycyjnej koncepcji WDL chodzi również o równy podział zasobów ze szczególnym uwzględnieniem państw rozwijających się. W kontekście dziedzictwa kulturowego należy to odnieść nie do kwestii ekonomicznych, lecz raczej do korzyści z dzielenia się wartościami kulturalnymi, naukowymi i estetycznymi oraz do skutków zrównoważonego rozwoju zabezpieczającego interesy przyszłych pokoleń. Jako że dobra kulturalne – podobnie jak naturalne – pozostają zasobami nieodnawialnymi, na dzisiejszym pokoleniu jako powierniku ciąży obowiązek zachowania ich dla przyszłych generacji, które będą mogły z nich korzystać tak jak My⁷⁷. W 1995 r. na Konferencji Rady Europy w Helsinkach zaaprobowano ideę, by zasoby kulturowe środowiska i społeczeństwa wliczyć w zakres pojęcia dziedzictwa kulturowego, gdyż „są one podobnie nieodnawialne dla ludzkiego życia, zdrowia i bezpieczeństwa tak samo niezbędne jak zasoby naturalne środowiska”⁷⁸.

Na sam koniec należy wskazać, że aby koncepcja WDL w pełni odnosiła się do dziedzictwa kulturowego, musi istnieć system zarządzania dziedzictwem kulturalnym, w tym podejmowania odpowiednich decyzji i równej redystrybucji zasobów⁷⁹. Bez wątpienia funkcjonują wyspecjalizowane instytucje, które zajmują się sferą ochrony dziedzictwa kulturowego w różnych aspektach. System ten bynajmniej nie jest centralny, a można go nazwać rozproszonym – ze względu na wielość podmiotów zajmujących się konkretnymi wycinkami dziedzictwa kulturowego. Organizacją, będącą głównym zarządcą systemu ochrony dziedzictwa kulturowego, jest UNESCO⁸⁰.

77 C. Forrest, *Cultural heritage...*, op. cit., s. 146–147.

78 J. Blake, *On Defining...*, op. cit., s. 72.

79 J.E. Noyes, *The Common...*, op. cit., s. 461.

80 C. Forrest, *Cultural heritage...*, op. cit., s. 147–148, 151; na temat instytucji i organizacji w systemie Światowego Dziedzictwa zob. szerzej: B. Szmygin, *Światowe dziedzictwo...*, op. cit., s. 106 i n.

6. Wnioski

W 1986 r. profesor Piotr Kowalski negatywnie wypowiadał się na temat trzeciej generacji praw człowieka – jako tych, których nie da zabezpieczyć się efektywnymi mechanizmami⁸¹. Nie można zgodzić się z tym podejściem sprzed lat. Jak zostało już wyżej wskazane, zasoby kulturalne są niezbędne dla ludzkiego życia na równi z zasobami naturalnymi. Nikt nie żyje w próżni, lecz wszyscy otaczają się jakąś kulturą i funkcjonują w danej kulturze. Kultura jest elementem godności człowieka, co daje podstawę do uznania prawa do kultury jako prawa człowieka zasługującego na ochronę. Co więcej, należy uznać, że prawo do dziedzictwa kulturowego wchodzi w zakres szerszej koncepcji, nazwanej przez Konwencje wspólnym dziedzictwem ludzkości, jednak nie poprzez bezpośrednie zastosowanie jej reguł, lecz ich odpowiednie dostosowanie do charakteru dóbr kultury. Mimo uchwalenia K72 łącznie regulującej ochronę światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego te systemy są całkowicie różne i funkcjonują odrębnie od siebie⁸².

Idea WDL zaczęła kształtować się w 2. połowie XX w. jako koncepcja polityczna, a następnie zasada prawa międzynarodowego, *soft law* czy prawo konwencyjne i nic nie stoi na przeszkodzie, aby uznać, że nadal może rozwijać się, w tym rozszerzyć swoje ramy na dziedzictwo kulturowe, dostosowując się do realiów funkcjonowania kultury⁸³. Ze względu na mnogość elementów tworzących dziedzictwo kulturowe, różnorodność funkcji i celów systemu jego ochrony zasada ta jest ciągle aktualizowana i indywidualizowana⁸⁴. Jako element środowiska dziedzictwo podlega zmianom,

81 P. Kowalski, „Nowe prawa...”, *op. cit.*, s. 67–68.

82 B. Szmygin, *Światowe dziedzictwo...*, *op. cit.*, s. 49.

83 C. Forrest, *Cultural heritage...*, *op. cit.*, s. 135–137.

84 B. Szmygin, *Światowe dziedzictwo...*, *op. cit.*, s. 31.

a więc należy je postrzegać, biorąc pod uwagę jego dynamiczny charakter⁸⁵. Ponadto, prawo ochrony dziedzictwa kulturowego, jako wyodrębniona gałąź prawa, posiada własne zasady. W kontekście koncepcji WDL należy zwrócić uwagę przede wszystkim na zasadę społecznej użyteczności dziedzictwa kultury traktowanego jako dobro wspólne, które powinno być wykorzystywane oraz zasadę zarządzania dziedzictwem kultury, obejmującym ochronę i opiekę nad zabytkami. Jedną z zasad prawa ochrony dziedzictwa kulturowego jest zasada zmiany wartości użytkowej dziedzictwa kultury w czasie. Opiera się ona na idei, że dane przedmioty, które dziś traktowane są jako element dziedzictwa (zabytki, artefakty), w przeszłości służyły funkcjonalnie do zaspokajania określonych potrzeb. Dzisiaj ich charakter jest wtórny ze względu na sposób używania, a naturalną konsekwencją zmian jest obowiązek zachowania tych obiektów dla przyszłych pokoleń⁸⁶.

Odnosząc się do czterech podstawowych filarów koncepcji WDL, należy uznać ludzkość (traktowaną jako obecne i przyszłe pokolenia) za właściciela dziedzictwa kulturowego. Modyfikacją tej części koncepcji, dzięki której da się powiązać WDL z zasadą suwerenności terytorialnej, jest przyjęcie teorii powiernictwa dziedzictwa kulturowego państwu, które w imieniu ludzkości sprawuje nad nim ochronę. Formę tę popierają również zwolennicy nurtu nacjonalistycznego. Bez znaczenia pozostaje traktowanie wspólnego dziedzictwa kulturowego jako sumy poszczególnych kultur czy jako jednej wszechkultury gdyż każdy element każdej kultury jest wyjątkowy i zasługuje na ochronę. Co za tym idzie, prawo do wspólnego dziedzictwa (kulturowego) ludzkości należy zaliczyć do kategorii praw człowieka podlegających ochronie – zgodnie

85 *Ibidem*, s. 34.

86 Zob. szerzej: K. Góralczyk, M. Szuniewicz-Stępień (red.), *Ochrona dóbr...*, *op. cit.*, s. 50 i n.

z prawem międzynarodowym. Na prawo to składa się wiele pomniejszych – choć istotnych – praw człowieka, w tym prawo do integralności kulturowej czy dostępu do kultury. To ostatnie jest wyrazem trzeciego elementu koncepcji WDL, tj. sprawiedliwego, równego podziału zasobów. Z kolei uwzględnienie państw rozwijających się może dotyczyć choćby pomocy technicznej czy finansowej udzielonej przez społeczność międzynarodową, np. w trakcie konfliktów zbrojnych czy katastrof naturalnych. Jako kolejny przykład można podać choćby pomoc w ratowaniu świątyń egipskich po podjęciu decyzji o budowie Tamy Asuańskiej. Za prawo, a zarazem obowiązek, społeczności międzynarodowej można uznać pomoc w ściganiu zbrodniarzy przeciwko dziedzictwu kultury czy pociąganiu do odpowiedzialności państw zaniedbujących swoje obowiązki w omawianej dziedzinie. Na straży całego tego systemu stoją liczne instytucje i organizacje międzynarodowe, regionalne czy krajowe – z UNESCO na czele – które, choć w sposób rozproszony, organizują i nadzorują ochronę dziedzictwa kulturowego i praw człowieka na całym świecie.

Streszczenia

Prawo do dziedzictwa kulturowego wobec koncepcji wspólnego dziedzictwa ludzkości

Prawa solidarnościowe zostały zdefiniowane w 2. połowie XX w., kiedy społeczność międzynarodowa zauważyła potrzebę realizacji wspólnych celów społecznych. Od wielu lat toczy się spór, czy koncepcja wspólnego dziedzictwa ludzkości, która pierwotnie miała odniesienie tylko do dna morskiego, może być rozszerzona nie tylko do dóbr środowiska naturalnego, lecz również dóbr kulturalnych znajdujących się w granicach jurysdykcji krajowych. Celem niniejszego artykułu jest omówienie problematyki zwią-

zanej z prawem do dziedzictwa kulturowego w kontekście praw człowieka zaliczanych do tzw. trzeciej generacji (w ramach prawa do wspólnego dziedzictwa ludzkości), a także udowodnienie, że prawo to wymaga ochrony prawnej. Na bazie analizy podstawowych elementów doktryny WDL autorka proponuje zastosowanie omawianej koncepcji również do dziedzictwa kulturowego, lecz po dostosowaniu jej zasad do specyfiki, którą rządzą się dobra kultury i chroniące je prawo.

Słowa kluczowe: dziedzictwo kulturowe, wspólne dziedzictwo ludzkości, prawa człowieka, trzecia generacja praw człowieka.

The Right to Cultural Heritage Towards the Concept of the Common Heritage of Humanity

Solidarity rights were firstly defined in the second half of the 20th century, when international community noticed the need to achieve common social goals. For many years, there has been a dispute whether the concept of the common heritage of mankind, which originally referred only to the seabed, can be extended not only to natural environmental goods, but also to cultural goods located within the borders of national jurisdictions. The aim of this article is to discuss the issues related to cultural heritage as an element of the common heritage of mankind (so-called concept of the CHM) in the context of the right to cultural heritage is a human right classified as a third-generation human right, and therefore prove the requirement appropriate legal protection. Based on the analysis of the basic elements of the CHM doctrine, the author proposes to apply the discussed concept also to cultural heritage, but after adapting its principles to the specificity that governs cultural goods and the law protecting them.

Keywords: cultural heritage, common heritage of humanity, human rights, third generation of human rights.

Literatura

- Arnold R.P., *The Common Heritage of Mankind as a Legal Concept*, „The International Lawyer” 1975, t. 9, nr 1.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.
- Blake J., *On Defining the Cultural Heritage*, „The International and Comparative Law Quarterly” 2000, t. 49, nr 1.
- Forrest C., *Cultural heritage as the common heritage of humankind: a critical re-evaluation*, „The Comparative and International Law Journal of Southern Africa” 2007, t. 40, nr 1.
- Gebuza, A. *Ewolucja pojęcia dóbr kultury w konwencjach UNESCO* [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, red. J. Helios et al., Wrocław 2019, DOI <https://doi.org/10.34616/23.19.058>.
- Gilbert J., *Indigenous Peoples’ Cultural Heritage. Rights, Debates, Challenges*, Brill 2017.
- Góralczyk K., Szuniewicz-Stępień M. (red.), *Ochrona dóbr kultury w sytuacjach kryzysowych i konfliktach zbrojnych*, Gdynia 2022.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017.
- Jurczyk T., *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1 (5).
- Kowalski P., „Nowe prawa człowieka”. *Perspektywy i zagrożenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, rok L, nr 2.
- Monden A., Wils G., *Art objects as Common Heritage of Mankind*, „Revue belge de droit international” 1986, nr 2.
- Noyes J.E., *The Common Heritage of Mankind: Past, Present and Future*, „Denver Journal of International Law & Policy” 2011, t. 40, nr 1.

- O'Keefe R., *World Cultural Heritage: Obligations to the International Community as a Whole?*, „The International and Comparative Law Quarterly” 2004, t. 53, nr 1.
- Owolabi K.M.O., *The Pinciple of the Common Heritage of Mankind*, „Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence” 2013, nr 4.
- Saganek P., *General principles of law in public international law*, XXXVII Polish Yearbook of International Law 2017, DOI 10.7420/pyil2017l.
- Szmygin B., *Światowe dziedzictwo kultury UNESCO – charakterystyka, metodologia, zarządzanie*, Warszawa–Lublin 2016.
- Wierczyńska K., Jakubowski A., *Zbrodnie przeciwko dziedzictwu kulturowemu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym – analiza krytyczna*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 1 (205).
- Wolfrum R., *The Pinciple of the Common Heritage of Mankind*, „Heidelberg Journal of International Law” 1983, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, nr 43.
- African Charter on Human and Peoples’ Rights (Banjul Charter), adopted June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entered into force Oct. 21, 1986, http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/African_Charter_Human_Peoples_Rights.pdf [dostęp: 24.12.2024 r.].
- Amerykańska Deklaracja o Prawach Ludów Tubylczych, Organizacja Państwa Amerykańskich, 15 czerwca 2016 r., AG/RES. 2888 (XLVI-O/16).
- Deklaracja UNESCO o odpowiedzialności obecnych pokoleń wobec przyszłych pokoleń, 1997, https://www.unesco.pl/fileadmin/import24/user_upload/pdf/Deklaracja_UNESCO_o_Odpowiedzialnosci_Pokolen.pdf [dostęp: 31.12.2024 r.].
- Drugi Protokół do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 r.,

sporządzony w Hadze dnia 26 marca 1999 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 248).

Karta Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. nr 23 poz. 90).

Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r. (Dz. U. z 1974 r. nr 20 poz. 106).

Konwencja dotycząca utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury, podpisana w Londynie, dnia 16 listopada 1945 r. (Dz. U. z 1947 r. nr 46, poz. 242).

Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (Dz. U. z 2002 r. nr 59 poz. 543).

Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r. nr 46, poz. 212).

Konwencja o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego, przyjęta w Paryżu dnia 2 listopada 2001 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1302).

Konwencja UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 20 października 2005 r. (Dz. U. z 2007 r. nr 215 poz. 1585).

Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz. U. z 2011 r. nr 172 poz. 1018).

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz. U. z 1976 r. nr 32 poz. 190).

Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. nr 41 poz. 175).

Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage, 16 November 1972 – Paris, France, Records of the General Conference, 17th session, Paris, 17 October to 21 November 1972, v. 1: Resolutions, recommendations.

Traktat Północnoatlantycki, sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz. U. z 2000 r. nr 87 poz. 970).

Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (Dz. U. z 1947 r. nr 23 poz. 90).

Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations, <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-international-principles-applicable-archaeological-excavations> [dostęp: 23.12.2024 r.].

Taylor P., *The Common Heritage of Mankind: A Bold Doctrine Kept Within Strict Boundaries*, <https://wealthofthecommons.org/essay/common-heritage-mankind-bold-doctrine-kept-within-strict-boundaries> [dostęp: 20.12.2024 r.].

Trzecia generacja praw człowieka, <https://www.unic.un.org.pl/prawa-czlowieka/trzecia-generacja-praw-czlowieka/3205> [dostęp: 20.12.2024 r.].

Marcin Gołębiowski

dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie, od 2022 r. Zastępca Prezydenta Starachowic ds. społecznych; specjalizuje się w procesach europeizacji systemu konstytucyjnego Ukrainy oraz tematyce związanej z internacjonalizacją szkolnictwa wyższego.
ORCID: 0000-0002-6699-0612

Maiia Pyvovar

dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Teorii Prawa i Konstytucjonalizmu Instytutu Prawa, Psychologii i Edukacji Innowacyjnej na Uniwersytecie Narodowym Politechnice Lwowskiej; specjalizuje się w badaniach nad funkcjonowaniem instytucji samorządu lokalnego w Ukrainie i w Polsce oraz nad specyfiką relacji między władzą publiczną a opozycją w okresie transformacji ustrojowej.
ORCID: 0000-0001-5495-5361

Formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie

1. Wprowadzenie¹

Transformacja ustrojowa w Ukrainie zapoczątkowana wydarzeniami tzw. Rewolucji Godności² i skutkująca przekształceniem systemu rządów w 2014 r. ujawniła potrzebę głębszej partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Procesy decentralizacji oraz reforma

1 Artykuł naukowy powstał jako praca zbiorowa. Autor Marcin Gołębiowski odpowiadał za opracowanie zagadnień związanych z zasadą suwerenności narodu, analizą rozwiązań prawnych dotyczących form uczestnictwa mieszkańców w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym oraz barier prawnych w stosowaniu form demokracji bezpośredniej. Autorka Maiia Pivovar dokonała analizy roli i znaczenia statutów samorządów lokalnych oraz barier prawnych w stosowaniu form demokracji bezpośredniej. Autorzy dokonali wspólnej próby oceny rozwiązań prawnych odnoszących się do form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie.

2 Termin „Rewolucja Godności” oznaczał ogólnoukraiński ruch społeczny, który w 2014 r. zapoczątkował zmiany systemu rządów; zob. M. Gołębiowski, *Kompetencje Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej*, Lublin 2019, s. 27.

samorządu terytorialnego stały się kluczowymi filarami zmian zachodzących w Ukrainie, tworząc mechanizmy prawne zapewniające bezpośredni udział obywateli w kształtowaniu prawa na poziomie lokalnym³. Podstawowym celem zapoczątkowanych w 2014 r. reform decentralizacyjnych, wpisanych w szerszy kontekst zmian ustrojowych i społeczno-gospodarczych, była nie tylko optymalizacja administracyjno-terytorialna i konsolidacja wspólnot terytorialnych, ale także tworzenie instrumentów prawnych zapewniających sprawne zarządzanie jednostkami samorządowymi⁴. W wyniku tego procesu wspólnoty terytorialne uzyskały zwiększone zasoby finansowe, zarządcze i organizacyjne, co pozwoliło na utworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających zwiększenie udziału obywateli w podejmowaniu decyzji, a także wzmocniło legitymizację władz samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym. Należy przyjąć, że uchwalenie w 2024 r. przez Radę Najwyższą Ukrainy regulacji prawnych określających formy udziału obywateli w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym stanowi instytucjonalne domknięcie dekady reform definiujących instrumenty bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy samorządowej w Ukrainie.

Celem tego opracowania jest, po pierwsze, określenie zakresu pojęcia demokracji bezpośredniej na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących w Ukrainie i stanowiska doktryny

3 I. Kostetska, *Perspektywy decentralizacji na Ukrainie: doświadczenia Polski*, „Wschód Europy” 2021, nr 1, s. 46–50.

4 Jednymi z elementów procesu decentralizacji są zapewnienie funkcjonowania skutecznego samorządu terytorialnego oraz rozwój form demokracji bezpośredniej; szerzej na ten temat zob. W. Hołubko, *Decentralizacja a problem federalizacji Ukrainy w kontekście potencjalnych zagrożeń terytorialnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, nr 2, s. 105–119; T. Hohol, J. Tsybulska, *Reforma samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy Ukrainy poprzez decentralizację*, „Wieś i Rolnictwo” 2022, nr 2, s. 11–38.

prawniczej; po drugie, identyfikacja form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym; po trzecie, zdiagnozowanie barier ich skutecznego stosowania, w szczególności w zakresie regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Ukrainie. Ambicją autorów jest również próba uchwycenia potencjału ukraińskiego modelu demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym. Podstawową metodą badawczą jest metoda prawno-dogmatyczna, którą zastosowano w celu przeprowadzenia analizy aktów normatywnych będących częścią ukraińskiego porządku prawnego. Subsydiarnie autorzy opracowania stosują metodę prawno-porównawczą, która posłużyła do przedstawienia w ujęciu komparatystycznym rozważań na temat rozumienia form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Rzeczypospolitej Polskiej i w Ukrainie. W formie studium przypadku analizie poddano akty prawa miejscowego dotyczące się stosowania przez wybrane wspólnoty samorządowe w Ukrainie (Kijów i Lwów) form demokracji bezpośredniej, co pozwala na próbę oceny skuteczności wprowadzonych regulacji prawnych.

2. Zasada suwerenności narodu a demokracja bezpośrednia na poziomie lokalnym w Ukrainie

Konstytucja Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 r.⁵ w art. 5 definiuje zasadę suwerenności, zgodnie z którą suwerenem i jedynym źródłem władzy w Ukrainie jest lud, sprawujący władzę bezpośrednio i za pośrednictwem organów władzy państwowej oraz organów samorządu lokalnego. Jak wskazał Sąd Konstytucyjny Ukrainy⁶,

5 Закон від 28 червня 1996 р. – Конституція України (Відомості Верховної Ради України 1996, nr 30, poz. 141).

6 Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р., nr 6 рп/2005.

władza ludu jest pierwotna, jedyna, niezbywalna i sprawowana przez lud poprzez swobodne wyrażanie woli w wyborach, referendum i innych formach demokracji bezpośredniej w sposób określony w Konstytucji i ustawach lub za pośrednictwem organów państwowych i organów samorządu lokalnego utworzonych zgodnie z Konstytucją i ustawami. Sąd Konstytucyjny stwierdził, że wyniki wyrażania woli ludu w formach demokracji bezpośredniej określonych w Konstytucji i w ustawach Ukrainy są wiążące.

Ukraińska ustawa zasadnicza przewiduje dwie formy demokracji bezpośredniej – wybory oraz referendum, które pozwalają urzeczywistniać wolę narodu ukraińskiego, co wskazuje art. 69 Konstytucji. Jednak postanowienia Konstytucji Ukrainy nie definiują zamkniętego katalogu form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym. Jedną z form demokracji bezpośredniej wymienioną wprost w części dotyczącej samorządu terytorialnego jest referendum lokalne będące narzędziem do wykonywania praw zbiorowości terytorialnej zobowiązanej do realizacji jego wyników. Warto zwrócić uwagę, że przywołany już art. 69 Konstytucji wskazuje również na „inne formy demokracji bezpośredniej”, lecz ustrojodawca nie zdecydował się na konstytucyjne określenie tych form.

Zasada suwerenności narodu jest punktem wyjścia do dalszych rozważań na temat form demokracji bezpośredniej na poziomie samorządu lokalnego w Ukrainie rozumianego jako prawo zbiorowości terytorialnej – mieszkańców wsi lub dobrowolnie zjednoczonych w wiejską zbiorowość mieszkańców kilku wsi, osiedla lub miasta – do samodzielnego rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym⁷. Prawo to, jak wynika z art. 140 ustawy zasadniczej,

7 A. Stec, *Reforma samorządu terytorialnego na Ukrainie (2014–2018)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 233.

może być wykonywane w sposób bezpośredni oraz przez organy przedstawicielskie. Dodatkowo art. 143 Konstytucji wskazuje, że zbiorowości terytorialne bezpośrednio albo poprzez swoje organy wykonują podstawowe zadania zastrzeżone w ustawach na rzecz samorządu lokalnego⁸. Należy zatem przyjąć, iż Konstytucja Ukrainy stworzyła ramy prawne do wprowadzania na poziomie ustawowym innych form demokracji bezpośredniej nieprzewidzianych w ustawie zasadniczej, a umożliwiających bezpośrednią realizację zadań powierzonych lokalnej zbiorowości terytorialnej.

Zdaniem Wolodymyra Fedorenko przez demokrację bezpośrednią należy rozumieć bezpośrednie wyrażanie woli narodu ukraińskiego lub wspólnoty terytorialnej w najważniejszych kwestiach życia publicznego na poziomie krajowym lub w sprawach o znaczeniu lokalnym, realizowane poprzez wybory, referenda lub inne formy demokracji bezpośredniej określone w Konstytucji lub ustawach i przewidujące podejmowanie decyzji o odpowiedniej mocy prawnej⁹. Przyjmuje on dwa kryteria definiujące formy demokracji bezpośredniej. Po pierwsze, udział w wyrażeniu woli wyłącznie przez obywateli, którzy posiadają prawa wyborcze. Po drugie – wynikiem udziału obywateli jest przyjęcie aktu normatywnego lub podjęcie decyzji, które mają wiążącą moc prawną

8 Zgodnie z art. 143 Konstytucji Ukrainy zbiorowości terytorialne wsi, osiedla i miasta, bezpośrednio albo poprzez utworzone przez nie organy samorządu lokalnego, zarządzają majątkiem stanowiącym własność komunalną; przyjmują programy rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego oraz kontrolują ich wykonanie, uchwalają budżety odpowiednich jednostek administracyjno-terytorialnych i kontrolują ich wykonanie; określają podatki lokalne i pobierają je zgodnie z ustawą; zapewniają przeprowadzenie referendum lokalnych oraz wykonują ich wyniki; tworzą, reorganizują oraz likwidują przedsiębiorstwa, organizacje, urzędy komunalne, a także kontrolują ich działalność; zgodnie z ustawą rozstrzygają inne sprawy o znaczeniu lokalnym, należące do ich kompetencji.

9 V.L. Fedorenko, *Konstytutsiine pravo: pidruchnyk / Do 20-oi richnytsi Konstytutsii Ukrainy ta 25-oi richnytsi nezalezhnosti Ukrainy*, Kijów 2016, s. 287.

i nie podlegają zatwierdzeniu przez organy władzy państwowej lub samorządu terytorialnego. W ocenie Olhy Sovhyrii i Natalii Shukliny demokracja bezpośrednia to system bezpośredniego i swobodnego wyrażania woli ludu jako nosiciela władzy suwerennej w Ukrainie, poprzez bezpośredni udział obywateli w tworzeniu organów przedstawicielskich władzy publicznej oraz podejmowanie decyzji w sprawach przewidzianych w Konstytucji i ustawach¹⁰. Zdaniem Wasyla Taciia przez formy demokracji bezpośredniej należy rozumieć takie formy wyrażania woli narodu, których rezultaty mają charakter wiążący, ostateczny i nie wymagają zatwierdzenia przez organy władzy publicznej¹¹. Autor wskazuje, że celem art. 69 Konstytucji Ukrainy jest nie tylko wyróżnienie podstawowych form demokracji bezpośredniej, którymi są wybory i referendum, ale także stworzenie formalnych podstaw do stanowienia na poziomie ustawowym innych form demokracji bezpośredniej. Warto zwrócić uwagę, iż przedstawiciele polskiej doktryny prawniczej, w odróżnieniu od ukraińskiej myśli konstytucyjnej, prezentują odmienne stanowisko dotyczące form demokracji bezpośredniej, wskazując na zinstytucjonalizowane w Konstytucji RP formy demokracji bezpośredniej w postaci referendum oraz obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹².

Należy zatem uznać, że formą demokracji bezpośredniej w Ukrainie są takie instrumenty prawne, które pozwalają suwerenowi na władcze rozstrzygnięcie spraw o merytorycznym

10 O. Sovhyria, N. Shuklina, *Konstytucyjne Pravo Ukrainy. Povnyi Kurs*, Kijów 2018, s. 204.

11 V. Taciia et al., *Konstytucija Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Charków 2011, s. 504.

12 P. Tuleja, *Komentarz do art. 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 39 i n; K. Działocha, *Komentarz do art. 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 196 i n.

charakterze, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym z zagwarantowanym respektowaniem rozstrzygnięć przez organy państwowe oraz samorząd terytorialny.

W odróżnieniu od form demokracji bezpośredniej wyróżnia się również formy demokracji partycypacyjnej. W związku z umacnianiem się idei społeczeństwa obywatelskiego i włączania obywateli w proces podejmowania decyzji następuje rozwój demokracji uczestniczącej, charakteryzującej się ostatecznym podejmowaniem wiążących rozstrzygnięć przez organ władzy publicznej poprzedzonym elementami włączenia obywateli w proces współdecydowania¹³. Obecnie dostrzega się wdrażanie w Ukrainie rozwiązań prawnych umożliwiających włączenie wspólnoty terytorialnej w procesy zarządzania jednostką samorządową¹⁴.

13 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 68; V.L. Fedorenko, *Konstitutsiine pravo...*, *op. cit.*, s. 287.

14 Narzędzia partycypacji obywatelskiej określone są m.in. w następujących aktach normatywnych Ukrainy: 1) ustawa o wprowadzeniu zmian do niektórych ustaw Ukrainy dotyczących władzy ludowej na szczeblu samorządu lokalnego [zakon vid 9 travnya 2024 r. pro vnesennia zmin do deiakyykh zakoniv Ukrainy shchodo narodovladdia na rivni mistsevoho samovriaduvannia (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2025, nr 4, poz. 8)]; 2) ustawa o zmianach ustawy Ukrainy o apelach obywateli dotyczących wniosków elektronicznych i petycji elektronicznych [zakon vid 28 zhovtnya 2015 r. pro vnesennia zmin do zakonu Ukrainy pro zvernennia hromadian shchodo elektronnoho zvernennia ta elektronnoi petytsii (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2015, nr 35, poz. 341)]; 3) ustawa o konsultacjach społecznych [zakon vid 20 chervnya 2024 r. pro publichni konsultatsii (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2024, nr 47, poz. 266)]; 4) ustawa o organach samoorganizacji ludności [zakon vid 11 lypnya 2011 r. pro orhany samoorhanizatsii naselennia (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2011, nr 48, poz. 254)]; 5) ustawa o prawie do informacji [zakon vid 2 zhovtnya 1992 r. pro informatsiiu (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 1992, nr 48, poz. 650)]; 6) ustawa o stowarzyszeniach publicznych [zakon vid 22 bereznya 2012 r. pro hromadski obiednannia (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2013, nr 1, poz. 1)]; 7) ustawa o statusie deputowanych rad gmin [zakon vid 11 lypnya 2002 r. pro status deputativ mistsevykh rad (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2002, nr 40, poz. 290)]; 8) ustawa o regulacji działalności w zakresie planowania

W związku z brakiem wyróżnienia na poziomie konstytucyjnym form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym autorzy tego opracowania dokonują próby zakwalifikowania instrumentów określonych w ustawodawstwie jako mechanizmów demokracji bezpośredniej na podstawie następujących kryteriów: 1) wyłączny udział mieszkańców danej zbiorowości posiadających pełnię praw wyborczych; 2) władcze rozstrzygnięcie spraw o charakterze merytorycznym. Analizie poddano instrumenty udziału mieszkańców zbiorowości terytorialnej wskazane w ustawie o samorządzie lokalnym Ukrainy z dnia 21 maja 1997 r.¹⁵, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w ustawie o zmianie ustaw Ukrainy dotyczących demokracji na poziomie samorządu terytorialnego z dnia 9 maja 2024 r.¹⁶.

3. Formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie

Przepisy Konstytucji Ukrainy wprost wskazują referendum lokalne jako formę demokracji bezpośredniej. Zgodnie z definicją legalną określoną w ustawie o samorządzie lokalnym referendum lokalne to forma podejmowania decyzji przez wspólnotę terytorialną w drodze głosowania bezpośredniego w sprawach należących do kompetencji samorządu terytorialnego. Jak wskazuje art. 7 ustawy, przedmiotem referendum lokalnego może być każda sprawa należąca na mocy Konstytucji Ukrainy i ustawy do kom-

urbanistycznego [zakon vid 17 lyutoho 2011 r. pro rehulivannia mistobudivnoi diialnosti (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2011, nr 34, poz. 343)].

15 Zakon vid 21 travnya 1997 r. pro mistseve samovriadiuvannia (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 1997, nr 24, poz. 17).

16 Zakon vid 9 travnya 2024 r. pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo narodovladdia na rivni mistsevoho samovriadiuvannia (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2025, nr 4, poz. 8).

petencji wspólnoty terytorialnej, z wyjątkiem spraw należących do organów administracji państwowej w terenie. Analiza przepisów Konstytucji oraz ustawy pozwala na stwierdzenie, że referendum lokalne spełnia wyznaczone kryteria dla formy demokracji bezpośredniej. Po pierwsze, udział w referendum może wziąć obywatel, który ukończył 18 lat, a po drugie, rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy ma charakter władczy. Ustawa nie określa katalogu spraw podlegających rozstrzygnięciu w trybie referendum, zasad jego ogłaszania oraz przeprowadzania, lecz odsyła do ustaw regulujących referenda w Ukrainie. Podstawową zidentyfikowaną barierą prawną uniemożliwiającą realizację referendum jako formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym jest brak przepisów ustawowych regulujących tryb i zasady przeprowadzania referendum lokalnego w Ukrainie. Należy stwierdzić, że obecne ramy prawne nie zapewniają obywatelom prawa wyrażania woli z zastosowaniem mechanizmu referendum lokalnego jako formy demokracji bezpośredniej, co skutecznie hamuje rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Kolejnymi wprowadzonymi mechanizmami udziału wspólnoty terytorialnej w rozstrzyganiu spraw są walne zebranie oraz zgromadzenie mieszkańców. Stosując wykładnię językową, można przyjąć, iż instrumenty te stanowią formę zgromadzenia ludowego uznanego przez m.in. Maurice Duvergera za wyłączną formę demokracji bezpośredniej¹⁷. Oba mechanizmy cechuje wyłączne uprawnienie do głosowania przysługujące obywatelom posiadającym pełnię praw publicznych i wyborczych, co pozwala na spełnienie pierwszego kryterium formy demokracji bezpośredniej. Dla ważności podjęcia decyzji w ramach walnego zebrania mieszkańców wymagana jest obecność co najmniej

17 M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paryż 1980, s. 93 i n.

połowy mieszkańców¹⁸ danej wspólnoty, a przy zgromadzeniu mieszkańców – ponad 2/3 delegatów reprezentujących zbiorowości terytorialne. Celem walnego zebrania albo zgromadzenia jest udział mieszkańców w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym. Natomiast ostateczne władcze rozstrzygnięcie sprawy należy do właściwej rady terytorialnej, która rozpatruje i poddaje pod głosowanie uchwały walnych zebrań i zgromadzeń mieszkańców. Trzeba zatem przyjąć, że mechanizm walnych zebrań czy zgromadzeń mieszkańców nie spełnia kryterium władczego rozstrzygnięcia sprawy i można je zaliczyć wyłącznie do form demokracji bezpośredniej o charakterze nierozstrzygającym. Badaczka Liliya Hryshko prezentuje stanowisko dotyczące zaliczenia walnych zebrań oraz zgromadzeń mieszkańców do form demokracji bezpośredniej wraz z postulatem nadania tej instytucji rangi konstytucyjnej, co ma wzmocnić jej rolę w wyrażaniu woli mieszkańców wspólnoty terytorialnej¹⁹.

Determinantą charakterystyki instytucji inicjatywy uchwałodawczej jako kolejnej formy udziału mieszkańców wspólnoty terytorialnej w sprawowaniu władzy jest brak jej unormowania w ukraińskiej ustawie ustrojowej. W polskiej literaturze przedmiotu wskazuje się, iż obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stanowi formę demokracji bezpośredniej umożliwiającą członkom wspólnoty samorządowej podejmowanie inicjatyw uchwa-

18 Ustawa o samorządzie lokalnym przyjmuje definicję legalną mieszkańca wspólnoty terytorialnej, którym jest obywatel Ukrainy, który zadeklarował lub zarejestrował miejsce zamieszkania na terytorium wspólnoty terytorialnej lub którego faktyczne miejsce zamieszkania/pobytu jest potwierdzone zaświadczeniem o rejestracji osoby wewnętrznie przesiedlonej, z wyjątkiem poborowego, osoby przebywającej w miejscu pozbawienia wolności na mocy prawomocnego wyroku sądowego.

19 L. Hryshko, *Current problems of the interaction of local government bodies with civil society under the conditions of the martial law*, „The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University. Series Law” 2024, nr 38, s. 66.

łodawczych²⁰. Rozumiana jest również jako forma demokracji bezpośredniej o charakterze nierozstrzygającym²¹. W ukraińskiej literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż inicjatywa uchwałodawcza rozumiana jest jako przejaw zdolności obywateli do samodzielnego rozwiązywania spraw z zakresu funkcjonowania zbiorowości terytorialnej opartej na zasadzie samoorganizacji²².

Ustawowe regulacje dotyczące inicjatywy uchwałodawczej stanowią, że mieszkańcy danej wspólnoty terytorialnej mają prawo zainicjować rozpatrzenie przez organ uchwałodawczy każdej sprawy będącej przedmiotem działalności jednostki samorządu terytorialnego, a wniosek złożony w trybie inicjatywy winien być przedmiotem posiedzenia najbliższej zwyczajnej sesji rady jako organu uchwałodawczego. Ustawa stosuje odesłanie do statutów poszczególnych wspólnot terytorialnych, których zadaniem jest uszczegółowienie trybu składania inicjatywy uchwałodawczej. Aby dokonać właściwej identyfikacji charakteru prawnego instytucji inicjatywy uchwałodawczej, autorzy tego opracowania dokonują analizy statutów miast Kijów oraz Lwów. Zgodnie z uchwałą rady miejskiej Kijowa²³ inicjatywa uchwałodawcza to forma bezpośredniej realizacji samorządu lokalnego w Kijowie, która jest realizowana poprzez inicjowanie przez członków wspólnoty terytorialnej rozpatrzenia w radzie miejskiej Kijowa każdej sprawy należącej do kompetencji samorządu lokalnego i może być wykonywana

20 D. Dąbek, *Komentarz do art. 41a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 810 i n.

21 R. Marchaj, *Komentarz do art. 41a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 719.

22 A. Matwijczyk, *Hromadjanska inicjatywa jak czynnyk samoorganizatsiji hromadjanskoho suspilstva v suchasnij Ukrajinі*, „Naukovi Zapysky Instytutu Politycznyh i Etnonacionalnyh Doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN Ukrajinі” 2016, nr 3–4, s. 288–298.

23 Rishennia vid 8 hrudnia 2016 r. nr 545/1549 pro zatverdzhennia poriadku vnesennia ta rozghliadu mistsevykh initsiatyv v m. Kyievi.

przez obywateli Ukrainy posiadających prawo wyborcze zgodnie z art. 70 Konstytucji. Podobnie statut miasta Lwów²⁴ wskazuje, że inicjatywa uchwałodawcza jest jedną z form uczestnictwa członków wspólnoty terytorialnej w samorządzie terytorialnym Lwowa. Prawo to może być realizowane wyłącznie przez mieszkańców, którzy posiadają pełnię praw wyborczych. Zastosowana konstrukcja ustawowa instytucji inicjatywy uchwałodawczej umożliwia poszczególnym wspólnotom terytorialnym samodzielne kształtowanie jej zakresu oraz trybu wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a jej zakwalifikowanie do form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym jest uzależnione od indywidualnych regulacji przyjętych na poziomie samorządu lokalnego. Przyjęcie w statucie wspólnoty terytorialnej regulacji spełniających łącznie kryterium posiadania praw wyborczych przez członków wspólnoty oraz wywołania skutku obligatoryjnego rozpatrzenia inicjatywy uchwałodawczej przez organ nadaje takiemu mechanizmowi znamiona formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym.

Polska literatura przedmiotu za formę demokracji bezpośredniej na poziomie samorządu lokalnego uznaje także instytucję konsultacji społecznych jako jednego z podstawowych przejawów partycypacji obywatelskiej²⁵. Ukraińska ustawa o samorządzie lokalnym wymienia konsultacje publiczne jako formę udziału mieszkańców w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym, a ich celem jest zgłaszanie przez mieszkańców propozycji rozwiązań spraw o znaczeniu lokalnym. Zwraca się jednak uwagę, iż w czasie obowiązywania reżimu wojennego w Ukrainie możliwości bezpo-

24 Ukhvala vid 18 travnya 2017 r. nr 1969 pro zatverdzhennia tymchasovoho po-lozhennia pro mistsevi initsiatyvy u m. Lvovi.

25 Zob. M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 157–161; M. Mączyński, *Komentarz do art. 5a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 186–201.

średniego udziału obywateli w podejmowaniu społecznie istotnych decyzji w formie konsultacji publicznych pozostają ograniczone. Przyjęta przez Radę Najwyższą ustawa z dnia 20 czerwca 2024 r. o konsultacjach publicznych²⁶ wejdzie w życie po upływie dwunastu miesięcy od dnia zniesienia stanu wojennego w Ukrainie, co stanowi istotną barierę prawną w realizacji prawa obywateli do udziału w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym, również w formie bezpośredniego wyrażania opinii. Obecnie konsultacje publiczne mogą być realizowane w poszczególnych wspólnotach terytorialnych na podstawie przyjętych przez organ uchwałodawczy samorządu regulaminów bez ustawowego określenia zasad i trybu ich przeprowadzania.

4. Bariery prawne stosowania form demokracji bezpośredniej w Ukrainie

Analiza poszczególnych mechanizmów udziału mieszkańców w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym pozwoliła na zasygnalizowanie barier prawnych ich stosowania. Jednakże istotne jest, aby zdefiniować najważniejsze bariery prawne hamujące lub ograniczające stosowanie zidentyfikowanych form demokracji bezpośredniej.

Jak już wskazano, podstawową barierą prawną uniemożliwiającą realizację referendum lokalnego jest brak przyjęcia określonych przepisów na poziomie ustawowym regulujących zasady i tryb przeprowadzania referendum. Konstytucja Ukrainy w art. 64 dopuszcza stosowanie czasowych ograniczeń praw i wolności, lecz aby zapewnić ciągłość idei społeczeństwa obywatelskiego ustawodawca ukraiński powinien podjąć prace legislacyjne mające

26 Zakon vid 20 chervnya 2024 r. pro publichni konsultatsii (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2024, nr 47, poz. 266).

na celu urzeczywistnienie wyrażania woli wspólnoty terytorialnej w formie referendum lokalnego.

Kolejną barierą uniemożliwiającą realizację m.in. instytucji konsultacji publicznych jest obowiązywanie stanu wojennego na podstawie dekretu Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego w Ukrainie z dnia 24 lutego 2022 r.²⁷, zatwierdzonego ustawą z dnia 24 lutego 2022 r.²⁸. Należy rozważyć celowość ograniczenia stosowania instytucji konsultacji społecznych w środowisku lokalnym. Obecnie, mimo trwającego stanu wojennego, wspólnoty terytorialne wykonują swoje zadania, zapewniając realizację zadań publicznych dla mieszkańców. W ocenie autorów niniejszego opracowania stosowanie w czasie stanu wojennego mechanizmu konsultacji publicznych na poziomie samorządu lokalnego może pozytywnie wpłynąć na budowanie współodpowiedzialności i włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne w samorządzie. Zwraca się uwagę, że zgodnie z ustawą o zmianie ustaw dotyczących demokracji na poziomie samorządu terytorialnego z dnia 9 maja 2024 r. dopuszcza się realizację konsultacji społecznych według zasad określonych w aktach przyjętych przez organy uchwałodawcze zbiorowości terytorialnych. Zdaniem autorów, mimo trwającego stanu wojennego w Ukrainie wywołanego rosyjską agresją oraz braku formalnej możliwości przeprowadzenia wyborów przedstawicieli do organów władzy publicznej instytucje włączania obywateli w procesy zarządzania wspólnotą samorządową nabierają szczególnego znaczenia. Rolą prawodawcy jest stworzenie takich mechanizmów prawnych, które – przy zachowaniu bezpieczeństwa

27 Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 lyutoho 2024 r. pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2022, poz. 2102).

28 Zakon Ukrainy vid 24 lyutoho 2024 r. pro zatverdzhennia ukazu Prezydenta Ukrainy pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 2022, poz. 2102).

obywateli – umożliwią prowadzenie na poziomie lokalnym konsultacji społecznych, ograniczonych ze względu na formę i zakres merytoryczny, a dotyczących w szczególności planów zagospodarowania przestrzennego, budżetu jednostki samorządowej czy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Barierą, która może wpływać na ograniczenie uczestnictwa obywateli w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym, jest brak obligatoryjności wprowadzania na poziomie samorządu lokalnego statutów wspólnot terytorialnych jako dokumentów ustrojowych określających m.in. formy i tryb udziału wspólnoty terytorialnej w rozwiązywaniu spraw o znaczeniu lokalnym²⁹. Obligatoryjność zatwierdzenia statutów wspólnot terytorialnych nastąpi 1 stycznia 2027 r., co ogranicza m.in. realizację zgromadzeń mieszkańców czy innych form zaliczanych do demokracji partycypacyjnej, np. wysłuchania publiczne, udział mieszkańców w planowaniu i rozdysponowaniu środków budżetu lokalnego, społeczna ocena działalności organów władzy samorządowej, przewidzianych w ustawie o samorządzie lokalnym Ukrainy. Ustawodawca przewiduje wprost określenie szczegółowych zasad realizacji wskazanych form w statutach samorządów lokalnych.

Podsumowanie

Mając na uwadze przedstawione bariery hamujące lub ograniczające realizację form demokracji bezpośredniej, należy zwrócić uwagę na słabości rozwiązań normatywnych dotyczących form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie. Nowelizacja z 2024 r. ustawy o samorządzie lokalnym w Ukrainie stworzyła normatywne podstawy do realnego uczestnictwa

29 M. Voronov, *Nova paradyhma lokalnoi demokratii v Ukraini*, „Natsionalnyi Visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Seriia: Pravo” 2025, nr 89, s. 192.

mieszkańców w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym. Aby zrealizować zakładany cel nowelizacji ustawy, trzeba podjąć aktywność legislacyjną umożliwiającą realizację form demokracji bezpośredniej, takich jak referendum lokalne, inicjatywa ludowa czy konsultacje społeczne. Interesującą poznawczo formą uczestnictwa mieszkańców są walne zebrania oraz zgromadzenia mieszkańców, stanowiące przejaw demokracji bezpośredniej z brakiem możliwości władczego rozstrzygnięcia sprawy. Zastosowanie tych form uczestnictwa będzie możliwe po obligatoryjnym wprowadzeniu w zbiorowościach terytorialnych statutów określających reżim ustrojowy wspólnot samorządowych. Dlatego istotne jest wdrażanie przez samorządy lokalne w Ukrainie tych rozwiązań prawnych, które umożliwią włączenie wspólnoty terytorialnej w procesy zarządzania jednostką samorządową. Brak decydującego wpływu ograniczeń spowodowanych stanem wojennym w Ukrainie na realizację procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym stwarza podstawy normatywne do rozwoju przyjętych w ustawodawstwie form demokracji bezpośredniej. Należy zatem stwierdzić, że prawidłowe i skuteczne korzystanie przez lokalne społeczności z form demokracji bezpośredniej w Ukrainie wymaga udoskonalenia nie tylko mechanizmów prawno-organizacyjnych uwzględniających specyfikę wspólnot terytorialnych, ale również aparatu pojęciowego umożliwiającego prawidłowe skategoryzowanie form demokracji bezpośredniej.

Streszczenia

Formy demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Ukrainie

Przedmiotem opracowania jest analiza form demokracji bezpośredniej w Ukrainie. Analizie poddano regulacje prawne

ujęte w Konstytucji Ukrainy z 1996 r. oraz ustawodawstwie dotyczącym funkcjonowania samorządu lokalnego w Ukrainie. Celem artykułu jest identyfikacja form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym oraz barier hamujących ich skuteczną realizację przez wspólnoty terytorialne. Omówiono takie instrumenty uczestnictwa mieszkańców w rozstrzyganiu spraw lokalnych jak: referendum lokalne, inicjatywa uchwałodawcza, konsultacje publiczne, walne zebrania albo zgromadzenia mieszkańców. Przyjęto dwa kryteria określające formy demokracji bezpośredniej: 1) wyłączny udział mieszkańców danej zbiorowości posiadających pełnię praw wyborczych; 2) władcze rozstrzygnięcie spraw o charakterze merytorycznym. Na podstawie tych kryteriów dokonano próby zakwalifikowania mechanizmów demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym. Poruszono także status prawny statutów jako dokumentów ustrojowych samorządów lokalnych w Ukrainie.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny w Ukrainie, Konstytucja Ukrainy, demokracja bezpośrednia, referendum lokalne, inicjatywa uchwałodawcza.

The Forms of Direct Democracy at the Local Level in Ukraine

This paper analyzes the forms of direct democracy in Ukraine. It examines the legal regulations contained in the Constitution of Ukraine and in legislation governing local self-government. The article aims to identify forms of direct democracy at the local level and the barriers that hinder their effective implementation by territorial communities (local governments). Instruments for resident participation in resolving local matters include local referendums, legislative initiatives, public consultations, and general meetings or assemblies of residents. Two criteria are used to define forms of direct democracy: 1) participation by residents

of the self-governing community with full voting rights; 2) authoritative decision-making on matters of a substantive nature. Based on these criteria, an attempt is made to classify the mechanisms of direct democracy at the local level. The article also discusses the legal status of statutes as constitutional acts of local governments in Ukraine.

Keywords: local government of Ukraine, Constitution of Ukraine, direct democracy, local referendum, legislative initiative.

Literatura

Augustyniak M., Marchaj R., *Komentarz do art. 5a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Dąbek D., *Komentarz do art. 41a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. 1, Paryż 1980.

Działocha K., *Komentarz do art. 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

Fedorenko V.L., *Konstytutsiine pravo: pidruchnyk / Do 20-oi richnytsi Konstytutsii Ukrainy ta 25-oi richnytsi nezalezhnosti Ukrainy*, Kijów 2016.

Gołębiowski M., *Kompetencje Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej*, Lublin 2019.

Hohol T., Tsybulska J., *Reforma samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy Ukrainy poprzez decentralizację*, „Wieś i Rolnictwo” 2022, nr 2(195).

- Hołubko W., *Decentralizacja a problem federalizacji Ukrainy w kontekście potencjalnych zagrożeń terytorialnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, t. XX, z. 2.
- Hryshko L., *Current problems of the interaction of local government bodies with civil society under the conditions of the martial law*, „The Journal of V. N. Karazin Kharkiv National University. Series Law” 2024, nr 38.
- Kostetska I., *Perspektywy decentralizacji na Ukrainie: doświadczenia Polski*, „Wschód Europy” 2021, t. 7, nr 1.
- Marchaj R., *Komentarz do art. 41a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Matwijczyk A., *Inicjatywa obywatelska jako czynnik samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego we współczesnej Ukrainie*, „Zapiski Naukowe Instytutu Politycznych i Etnonacjonalnych Badań im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy” 2016, nr 3–4.
- Mączyński M., *Komentarz do art. 5a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Sovhyria O., Shuklina N., *Konstytuciine Pravo Ukrainy. Povnyi Kurs*, Kijów 2018.
- Stec A., *Reforma samorządu terytorialnego na Ukrainie (2014–2018)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4 (44).
- Tacii V. (red.), *Konstytuciia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi Komentar*, Kijów 2011.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 4 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Voronov M., *Nova paradyhma lokalnoi demokratii v Ukraini*, „Natsionalnyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo” 2025, t. I, nr 89.

Jarosław Szymanek

dr hab. nauk humanistycznych, politolog, ustrojznawca,
dyrektor Instytutu Badawczo-Rozwojowego Centrum
Badań Polityki Europejskiej w Warszawie, ekspert Biura
Spraw Europejskich i Współpracy Międzynarodowej
Kancelarii Sejmu RP, autor publikacji z zakresu prawa
konstytucyjnego, współczesnych systemów politycznych,
procesu legislacyjnego oraz integracji europejskiej.
ORCID: 0000-0002-0590-5218

Ustawa ratyfikacyjna jako przedmiot procesu ustawodawczego

1. Ustawa ratyfikacyjna w systemie źródeł prawa

1. Z formalnego punktu widzenia wszystkie ustawy obowiązujące w Polsce mają jednakową moc prawną. W systemie źródeł prawa przewidziana jest jedynie ustawa (por. art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), bez jej zróżnicowania, co często ma miejsce w porządkach prawnych innych państw, które w obrębie aktów prawnych o randze ustawy przewidują czasami ustawy szczególne, zwane organicznymi (Francja) lub podstawowymi (Hiszpania). Akty te stoją w hierarchii źródeł prawa powyżej ustaw zwykłych, z czym koresponduje zastrzeżony – w porównaniu do ustaw zwykłych – reżim proceduralny ich dochodzenia do skutku. Dzięki temu obok klasycznych czy też zwykłych ustaw funkcjonują we Francji czy w Hiszpanii (ale także w Rumunii) ustawy kwalifikowane, dla

których zastrzeżone są pewne obszary regulacyjne (szczególnie ważne, zazwyczaj rozwijające postanowienia konstytucyjne), i które usytuowane wyżej od innych ustaw są jednocześnie wzorcem kontroli, obok Konstytucji, dla wszystkich pozostałych ustaw i aktów podustawowych¹.

W Rzeczypospolitej Polskiej z formalnego punktu widzenia obowiązują jedynie ustawy jako takie, bez różnicowania ich mocy prawnej. W strukturze stratyfikacyjnej źródeł prawa ustawa zajmuje zatem jedno, punktowo wskazane miejsce, zaraz po Konstytucji, tym samym uzyskując walor podstawowego źródła prawa. Podstawowy status tego źródła prawa zawiera się przy tym w dwóch elementach – po pierwsze, w tym, że ustawa jest usytuowana zaraz po konstytucji, co czyni ją aktem podstawowym w sensie hierarchii, gdyż ulokowana bezpośrednio po konstytucji jest wzorcem dla wszystkich innych aktów prawnych, które w ten sposób są względem niej subordynowane². Po drugie ustawa jest aktem podstawowym w tym sensie, że w praktyce jest aktem ustanawianym najczęściej. Ustawa jest wobec tego aktem dochodzącym do skutku najczęściej i w największym stopniu regulującym stosunki prawne. Inne akty prawne są więc względem niej albo wtórne i uzupełniające (rozporządzenia), albo pierwotne, ale też i ogólne, a czasami nawet i ogólnikowe, co niekiedy nie pozwala ich odpowiednio, tj. samoistnie zastosować w procesie stosowania

1 Szerzej na ten temat zob. np. E. Gdulewicz, *Postępowanie ustawodawcze w V Republice Francuskiej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 77 i n.; J. Iwanek, *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii* [w:] *Postępowanie ustawodawcze...*, *op. cit.*, s. 105 i n.

2 Z tego punktu widzenia należy również pamiętać, że sama konstytucja też jest ustawą, tyle że ustawą zasadniczą, co powoduje, iż rzeczywiście ustawa jest aktem o najwyższej mocy prawnej; szerzej na ten temat zob. M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 14 i n.

prawa (Konstytucja)³. Oba elementy specyfikujące ustawę są przy tym konsekwencją tego, że jest ona aktem parlamentu (organu władzy ustawodawczej) dochodzącym do skutku w szczególnej procedurze, określanej mianem trybu ustawodawczego⁴.

Podstawowy status ustawy w prawie polskim zawiera się również i w tym, że akty prawne o randze ustawy ustanowione przez inne organy państwa niż parlament nie są – co do zasady – przewidziane⁵, co oznacza, iż na poziomie ustawowym istnieje w Rzeczypospolitej Polskiej jedynie ustawa jako taka, z wyłączeniem ordynaryjnego stosowania innych aktów prawnych mających moc ustawy. Takie rozwiązanie zostało świadomie przyjęte w celu m.in. podkreślenia roli i rangi ustawy w systemie źródła prawa oraz rangi i roli ustawodawcy (Sejmu i Senatu). Ustawa ma wobec tego status aktu jednorodnego, zajmującego określone, stałe miejsce w hierarchii źródeł prawa. Jest też aktem bezkonkurencyjnym, ponieważ wszystkie inne źródła prawa są jej bezwzględnie podporządkowane, a nawet jeśli – wyjątkowo – mają one moc prawną ustawy, to moc ta jest jedynie równa, ale nigdy nieprzewyższająca ustawy.

3 Por. S. Peszkowski, *System źródeł prawa w Konstytucji RP w perspektywie legislacyjnej* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019, s. 156 i n.; M.A. Winogrodzka, *Miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „International Journal of Legal Studies” 2019, nr 2, s. 321 i n.

4 Por. P. Sobczyk, *Ustawa jako akt parlamentu ustanowiony w szczególnym trybie* [w:] *Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009, s. 45 i n.

5 Z wyjątkiem zupełnie epizodycznego rozporządzenia z mocą ustawy, wydawanego przez Prezydenta RP na podstawie art. 234 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, aby Prezydent RP mógł aktualizować swoją kompetencję w tym względzie, musi zostać spełniona równocześnie przesłanka formalna i faktyczna. Tą pierwszą jest ogłoszenie stanu wojennego, drugą zaś okoliczność, w której Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Rozporządzenia z mocą ustawy stanowią one na podstawie art. 234 ust. 1 Konstytucji podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Przyjęcie koncepcji jednorodności ustawy, wykluczającej brak zróżnicowania ustaw w zakresie ich hierarchii nie oznacza jednak, że w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej nie mamy do czynienia z innymi formami zróżnicowania ustaw. Generalnie zróżnicowania te odnoszą się zarówno do zakresu przedmiotowego ustaw, jak i do stosowanego trybu ustawodawczego, przy czym najczęściej jedne różnice generują drugie⁶. O ile więc ustawa, pod względem usytuowania w systematyce źródeł prawa, jest aktem stałym, zajmującym niezmiennie miejsce w hierarchii aktów normatywnych, o tyle odznacza się ona odmiennościami dotyczącymi materii ustawowej, jak również trybu dochodzenia do skutku. Stąd możemy mówić, że w prawie polskim istnieją różne rodzaje (kategorie) ustaw, które choć nie interferują na usytuowanie ustawy w systematyce źródeł prawa, to jednak powodują, iż jest ona aktem normatywnym wysoce zróżnicowanym, mimo tego, że „jednolitym w swojej randze prawnej”⁷.

2. Pośród możliwych różnych typów ustaw (np. budżetowej⁸ czy zainicjowanej w trybie tzw. ludowej inicjatyw ustawodawczej⁹), które wyróżniają się swoim zakresem przedmiotowym, jak też odmiennym od zwykłego trybem ustawodawczym, znajduje się ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, nazywana również ustawą ratyfikacyjną¹⁰, ustawą akceptującą,

6 Por. P. Mikuli, *Ustawy o ograniczonym zakresie przedmiotowym w systemie źródeł prawa w Polsce. Uwagi porządkujące*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 31 i n.

7 Por. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 48.

8 Por. W. Sokolewicz, *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalania*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 36 i n.

9 Por. J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s.

10 Por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 93 i n.

ustawą aprobowującą czy ustawą upoważniającą, przy czym tym ostatnim określeniem posługuje się np. Trybunał Konstytucyjny¹¹. Choć ustawę tego rodzaju określa się mianem akceptującej lub ratyfikacyjnej, to ma ona swoje zastosowanie także do czynności będącej odwrotnością ratyfikacji, czyli do wypowiedzenia umowy międzynarodowej. W konsekwencji ustawa upoważniająca ma upoważnić organ konstytucyjnie wskazany, tj. Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji umowy międzynarodowej, albo do działania przeciwnego, tj. wypowiedzenia umowy międzynarodowej.

Ustawa ratyfikacyjna jest potwierdzeniem, z jednej strony – włączenia Sejmu (i Senatu) w proces decydowania o polityce zagranicznej państwa¹², z drugiej zaś konsekwencją podziału władzy, który to podział wymaga zarówno precyzyjnego wskazania sfer kompetencji wyłącznych, przesądzających o „istocie” każdej z władz, jak i istnienia pewnej sfery kompetencji dzielonych czy współdzielonych, które dla swojej aktualizacji wymagają zgodnego działania co najmniej dwóch władz, przez co system konstytucyjny państwa równoważy się, ale też spełnia ogólny postulat współdziałania, który formułuje *expressis verbis* preambuła do Konstytucji RP z 1997 roku. Stąd jakaś forma włączenia parlamentu w proces, którego skutkiem ma być związanie się treścią wynegocjowanej przez egzekutywę umowy międzynarodowej zawsze jest przewidziana, chociaż trudno jest wskazać na istnienie jakiegoś uniwersalnego, a tym samym homogenicznego i powtarzalnego wzorca¹³.

3. W skali porównawczej udział parlamentu w procesie wyrażania zgody na ratyfikowanie umowy międzynarodowej może

11 Por. uchwała TK z dnia 30 listopada 1994 r., sygn. W10/94.

12 Szerzej na ten temat zob. J. Ciapała, *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 9 i n.

13 Por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 95–96.

przybierać bardzo różne postaci¹⁴, niemniej prawie zawsze jest przewidziany. Czasami, choć rzadko, parlament po prostu ratyfikuje umowy międzynarodowe, co ma miejsce głównie w tych systemach, w których zaznacza się szczególną pozycję legislatywy na tle wszystkich pozostałych władz (Chorwacja, Litwa). W większości wypadków przyjmuje się, iż parlament nie tyle ratyfikuje umowy międzynarodowe, co wyraża zgodę na dokonanie ratyfikacji¹⁵. Przyjmuje się przy tym, że tego rodzaju rozwiązanie lepiej koresponduje z zasadą podziału władzy i postulatem równowagi oraz współdziałania, a przede wszystkim z tym, że to władza wykonawcza prowadzi politykę zagraniczną państwa, której jednym z ważniejszych narzędzi jest umowa międzynarodowa. Wyrażenie parlamentarnej zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej nie zawsze jednak musi oznaczać wymóg przyjęcia stosownej ustawy. Forma, w jakiej parlament aprobuje umowę międzynarodową, a w konsekwencji godzi się na jej ratyfikację i włączenie do krajowego porządku prawnego, może być odmienna. Może być zarówno formą ustawową (Belgia, Niemcy), jak i przybrać

14 W Belgii np. zakłada się ustawową zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych, projekt takiej ustawy inicjuje król w Senacie, a następnie przyjmuje go Izba Reprezentantów. Z kolei w Grecji ratyfikacja przyjmuje postać ustawową (a co więcej, jest nie tylko zgodą, ale *per se* ratyfikacją). Ustawowa zgoda na ratyfikację wybranych umów międzynarodowych przewidziana jest również we Włoszech. W Grecji dla odmiany ratyfikacji ustawowej wymagają umowy dotyczące handlu, podatków, współpracy międzynarodowej, udziału w organizacjach międzynarodowych oraz umowy nakładające indywidualne obciążenia na Greków. Na Łotwie z kolei wszystkie umowy międzynarodowe, których przedmiotem jest materia ustawowa, wymagają ratyfikacji w drodze ustawy przyjętej przez parlament.

15 Wskazuje się przy tym, że modelem tego rozwiązania, przewidującym jedynie zgodę parlamentu, ale nie samą ratyfikację, jest ustrój konstytucyjny USA; szerzej na ten temat zob. *Instytucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. W. Sokolewicz, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 356 i n.

formę uchwały parlamentu (Portugalia). Przyjmuje się przy tym, że forma ustawowej zgody na ratyfikację jest optymalna, gdyż stanowi nie tylko wyraz zgody parlamentu na ratyfikację danej umowy, ale jest też logicznym mechanizmem włączenia umowy do krajowego porządku prawnego. Ustawa ratyfikacyjna bowiem nie tylko pozwala na ratyfikowanie danej umowy, lecz także pozwala uzyskać skuteczność umowy międzynarodowej w prawie krajowym, a zarazem nadać normom umownym moc prawną co najmniej równą normom ustawowym¹⁶.

Ustawa ratyfikacyjna jest przewidziana na wypadek zastosowania mechanizmu ratyfikacji z udziałem parlamentu, w którym od Sejmu i Senatu oczekuje się ustawowego wyrażenia zgody na ratyfikowanie umowy międzynarodowej. Stanowi to przeciwieństwo dla tzw. ratyfikacji prostej, którą realizuje Prezydent RP bez konieczności wcześniejszego przyjęcia ustawy akceptującej. W tym wypadku Konstytucja wymaga jedynie, aby o zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadomił Sejm (por. art. 89 ust. 2 Konstytucji). Przyjęte rozwiązanie zapewnia kontrolę Sejmu nad całym procesem przyjmowania do polskiego porządku prawnego umów międzynarodowych, a zarazem optymalizuje udział władzy ustawodawczej w tym procesie, nie wymagając w każdym przypadku przyjęcia ustawy akceptującej. Samo poinformowanie Sejmu o zamiarze przedstawienia Prezydentowi RP umowy do ratyfikowania dowodzi wagi, jaką ustrojodawca przykładą do zagadnienia włączenia organów władzy ustawodawczej w proces związania się umowami międzynarodowymi, co podkreśla ran-

16 Por. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 49 i n.

gę tego zagadnienia, będąc zarazem sposobem realizacji konstytucyjnej zasady otwartości na prawo międzynarodowe (nazywanej również zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego, którą statuuje wprost art. 9 Konstytucji RP¹⁷).

4. Zróznicowanie trybu ratyfikacji i wyodrębnienie ratyfikacji prostej (niewymagającej ustawy ratyfikacyjnej) i trybu ratyfikacji złożonej (nazywanej też dużą ratyfikacją) jest jednak przejawem nie tylko optymalizowania roli Sejmu (i Senatu) w procesie dochodzenia do skutku umów międzynarodowych, ale także akomodacji umowy międzynarodowej funkcjonującej w wewnętrznym obrocie prawnym do przyjętej w Rzeczypospolitej Polskiej koncepcji źródeł prawa i jej hierarchii¹⁸. Ustrojodawca wyszedł tu ze słusznego założenia, że tryb ratyfikacji powinien korespondować – z jednej strony, z ogólnym wpasowaniem umowy międzynarodowej do Konstytucji¹⁹, z drugiej zaś z przyjętą koncepcją źródeł prawa²⁰. W efekcie zastosowanego rozwiązania umowa ratyfikowana w trybie prostym jest transformowana do prawa krajowego i uzyskuje status źródła prawa powszechnie obowiązującego, niemniej w systematyce źródeł prawa zajmuje miejsce po ustawie. Z kolei umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (duża ratyfikacja) jest również włączana do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ale

17 Por. M. Masternak-Kubiak, *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013, s. 51 i n.

18 Por. A. Jackiewicz, *Miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym* [w:] *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś*, red. J. Matwiejuk, Białystok 2009, s. 252 i n.; P. Sobolewski, *Umowy międzynarodowe i prawo organizacji międzynarodowych w systemie źródeł prawa polskiego* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja...*, op. cit., s. 192 i n.

19 Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 79 i n.

20 Por. P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, *passim*.

ustawa akceptująca nadaje jej moc równą sobie, czyli ustawie. Tym sposobem, co oczywiście nie przekłada się na prawnomiędzynarodową skuteczność umów międzynarodowych, umowy międzynarodowe w zależności od przyjętego reżimu ratyfikacji zajmują w krajowym obrocie prawnym miejsce albo równorzędne ustawie, albo są jej podporządkowane²¹.

5. Ustawa ratyfikacyjna jako szczególnego rodzaju postać aktu ustawodawczego ma swoją niekwestionowaną specyfikę. Odnosi się ona zarówno do kwestii materialnych (treściowych), jak i do kwestii formalnych (proceduralnych). Wyjściowe różnice – w porównaniu do ustawy zwykłej – mają jednak również charakter ontologiczny i to one w największym stopniu przesądzają o osobliwości ustawy ratyfikacyjnej. Należy wszakże zwrócić uwagę, iż ustawa ratyfikacyjna – niezależnie od wszystkich innych cech charakterystycznych – nie jest normalnym aktem normotwórczym. Z tego punktu widzenia nosi wszelkie znamiona ustawy pozornej czy też ustawy formalnej, tj. aktu będącego ustawą dlatego, że dochodzi do skutku na zasadach i w trybie ustawodawczym. Jednakże akt ten nie zawiera norm specyfikujących właściwy akt normatywny o cechach ustawy²², mimo iż Trybunał Konstytucyjny określa go mianem aktu normatywnego²³. Nie zawiera bo-

21 Poza tym należy pamiętać, że w Rzeczypospolitej Polskiej obowiązują również umowy, które nie wymagają ratyfikacji. One także są inkorporowane do prawa krajowego, niemniej nie uzyskują statusu źródła prawa powszechnie obowiązującego i plasują się w grupie źródeł prawa wewnętrznego. Obie kategorie umów międzynarodowych, tj. ratyfikowanych i nieratyfikowanych, które przewiduje Konstytucja RP, odpowiadają kategoriom umów z Wiedeńskiej Konwencji o Prawie Traktatów z 1969 roku, która przewiduje, że umowy międzynarodowe dochodzą do skutku albo w formie solennej (ratyfikacja), albo w formie uproszczonej (zatwierdzenie).

22 Por. K. Działocha, *Konstytucyjne cechy ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994, s. 23 i n.

23 Por. uchwała TK z dnia 30 listopada 1994 r., sygn. W10/94.

wiem norm powtarzalnych, których aktualizacja następowałaby w razie wystąpienia okoliczności wskazanych w hipotezie normy prawnej. Z tego punktu widzenia ustawa ratyfikacyjna jest aktem epizodycznym, który ulega skonsumowaniu po jednorazowym zastosowaniu, tj. po dokonaniu ratyfikacji przez podmiot upoważniony. Dokonanie ratyfikacji dezaktualizuje umowę ratyfikacyjną i nie pozwala zastosować jej po raz drugi. Z tego punktu widzenia ustawa ratyfikacyjna jest ustawą jednorazową²⁴. Jej uchwalenie, a w rezultacie dokonanie czynności ratyfikacji wskazanej umowy czyni ją bezprzedmiotową.

Oczywiście tak samo jest w przypadku przyjęcia ustawy ratyfikacyjnej w sprawie wypowiedzenia umowy międzynarodowej. Jej dojście do skutku, które w swoich konsekwencjach prowadzi do wypowiedzenia umowy, dezaktualizuje ustawę w momencie, kiedy odpowiedni organ skutecznie wypowie umowę, kładąc jej kres zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Z tego punktu widzenia ustawa ratyfikacyjna jest przykładem „relatywizacji zasady nakazującej, aby ustawa była wyłącznie i w całym swoim zakresie aktem prawotwórczym stanowiącym zawsze i tylko normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym”²⁵.

Zgoda parlamentu dotycząca ratyfikacji lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej spełnia wszak kryteria aktu indywidualnego i konkretnego, którego skonsumowanie następuje w chwili przeprowadzenia czynności, do której Sejm (i Senat) upoważnił organ władzy wykonawczej. Niemniej, co odnosi się do zgody na dokonanie ratyfikacji, należy zauważyć, iż ustawa ratyfikacyjna przez to, że jest instrumentem transpozycji normy umownej do

24 W. Sokolewicz, *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 173.

25 W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 100.

prawa krajowego, nie jest też typowym aktem indywidualnym i konkretnym. Przymioty te można odnieść do samego *meritum* tego rodzaju ustawy, tj. udzielenia zgody na dokonanie ratyfikacji. Aczkolwiek rola ustawy ratyfikacyjnej jest szersza, gdyż ustawa ta nie tylko stanowi warunek skutecznego ratyfikowania umowy międzynarodowej, ale także włączenia tej umowy do prawa krajowego z jednoczesnym umocowaniem jej w hierarchii źródeł prawa. To oznacza, że ustawa ratyfikacyjna generalnie wywołuje dwa skutki prawne. Pierwszym, konsumowanym jednorazowo, jest skutek ratyfikacyjny, który realizuje się w momencie, gdy organ upoważniony przez parlament do ratyfikowania umowy ratyfikuje ją. Drugim skutkiem, który nie ma już charakteru epizodycznego, jest skutek transformacyjny polegający na włączeniu umowy do krajowego porządku prawnego²⁶. Aprobata parlamentu dla ostatecznego związana się treścią wynegocjowanej umowy międzynarodowej, przybierająca postać aktu prawnego typowego dla krajowego źródła prawa, jest wszakże podstawą transformacji umowy międzynarodowej. Przyjmuje się więc, że akt, na podstawie którego parlament wyraził zgodę na ratyfikację umowy, jest formą wprowadzenia tej umowy do prawa krajowego, tj. nadania jej wewnątrz krajowej mocy obowiązującej ze wszystkimi tego konsekwencjami (dotyczącymi np. stosowania klauzul kolizyjnych)²⁷. Dlatego ustawa ratyfikacyjna jest ustawą *sui generis*. W zakresie skutków ratyfikacyjnych jest ona aktem indywidualno-konkretnym, konsumowanym w momencie dokonania ratyfikacji umowy, do której się odnosi, natomiast w zakresie skutków transformacyjnych

26 Por. R. Kwiecień, *Miejsce umów...*, op. cit., s. 56.

27 Por. K. Skubiszewski, *Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa* [w:] *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, red. A. Wasilkowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s. 30.

przypomina akt generalny i abstrakcyjny. Na podstawie ustawy ratyfikacyjnej treści ratyfikowanej umowy międzynarodowej obowiązują przecież również w prawie krajowym i wywołują określone skutki prawne. Z tych powodów należy stwierdzić, że ustawa ratyfikacyjna na pewno nie jest klasycznym aktem generalnym i abstrakcyjnym, ale zarazem „nie jest też typowym aktem o charakterze indywidualnym i konkretnym”²⁸. Stanowisko to w żadnym razie nie podważa jednak tezy o prawotwórczym charakterze tego rodzaju ustawy²⁹.

6. Oryginalność ustawy ratyfikacyjnej zawiera się jeszcze w jednym, ważnym aspekcie. Mianowicie ustawa ratyfikacyjna jest elementem wyłącznie krajowego procesu ostatecznego związania się treścią wynegocjowanej umowy międzynarodowej. Ustawa tego typu jest warunkiem *sine qua non* ratyfikowania konkretnie wskazanych kategorii umów międzynarodowych (por. art. 89 ust. 1 Konstytucji). Niemniej samo dojście do skutku ustawy ratyfikacyjnej nie jest jeszcze *per se* ratyfikacją – tę przeprowadza wyłącznie Prezydent RP jako podmiot konstytucyjnie wyposażony w kompetencję do ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych, działając w tym względzie jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych (por. art. 133 Konstytucji). Dlatego należy mieć na uwadze, iż ratyfikacja jako taka jest zastrzeżona jedynie dla Prezydenta RP. Natomiast okoliczność, że niektóre z kategorii umów międzynarodowych wymagają – na podstawie krajowych przepisów konstytucyjnych – upoważnienia ustawowego do ich ratyfikowania, nie skutkuje tym, że np. Sejm (i Senat) stają się podmiotami współratyfikującymi. Widać to wyraźnie z perspektywy prawa międzynarodowego, dla której to, czy

28 W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 100.

29 Por. M. Mastenak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 76.

ratyfikacja wymaga, czy nie wymaga upoważnienia ustawowego, jest zupełnie indyferentne. Czynnością konwencjonalną prawnie doniosłą, rodzącą określone skutki przewidziane w Wiedeńskiej Konwencji o Prawie Traktatów jest wszakże sama ratyfikacja, a nie – przewidziane w porządkach krajowych poszczególnych państw – czynności proceduralne, które mogą uzależniać ratyfikację od spełnienia określonych wymogów, np. uzyskania zgody parlamentu.

Dlatego ratyfikacja jako taka jest aktem dualnym, tzn. jest aktem właściwym dla prawa międzynarodowego (z punktu widzenia którego jest ona ostatecznym potwierdzeniem związania się przez państwo wynegocjowaną umową), ale jest też aktem prawa krajowego, którego *modus operandi* może być zróżnicowany w zależności od np. przedmiotu umowy międzynarodowej. Postępowanie regulowane przez przepisy prawa krajowego, które określają np. wymóg zgody parlamentu na ratyfikowanie określonych typów czy kategorii umów międzynarodowych, w żaden sposób nie interferuje na prawnomiędzynarodową stronę ratyfikacji. Tym samym ustawa ratyfikacyjna nie jest częścią procedury ratyfikacyjnej *ad extra* (na zewnątrz), a jest „tylko” wymogiem tej procedury *ad intra* (wewnątrz prawa krajowego). Tym m.in. należy tłumaczyć, że zgodnie przyjmuje się, iż samo uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej nie przesądza jeszcze dokonania ratyfikacji umowy międzynarodowej. Przyjmuje się, że Prezydent RP dysponuje swobodą decydowania o tym, czy ratyfikować daną umowę, czy też odmówić jej ratyfikacji, a tym samym nie związać się nią w sposób prawnie skuteczny na gruncie prawa międzynarodowego (przy czym dotyczy to zarówno ratyfikacji prostej, jak i złożonej). Pogląd ten potwierdził również Trybunał Konstytucyjny, wyraźnie stwierdzając, że „prezydent RP może odmówić dokonania ratyfikacji [...] lub może ją przesunąć na wybrany przez siebie termin”,

ponieważ „dokonanie ratyfikacji jest prawem, a nie obowiązkiem głowy państwa”³⁰.

7. W efekcie, konieczność przyjęcia ustawy ratyfikacyjnej, w odniesieniu do wskazanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP umów międzynarodowych, nie przesądza jeszcze tego, czy umowy te będą ostatecznie ratyfikowane ze skutkiem *ad extra*. Prezydent RP dysponuje tutaj swobodą działania i to on podejmuje końcową decyzję w tym względzie, działając jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej (art. 126 ust. 1 Konstytucji) i reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych (art. 133 ust. 1 Konstytucji). Ustawa akceptująca, będąc elementem wewnętrzkrajowego procesu ratyfikacyjnego, daje w związku tym jedynie podstawę do przeprowadzenia ratyfikacji ze skutkiem prawnomiędzynarodowym³¹. Dlatego bez ustawy akceptującej kategorii umów z art. 89 ust. 1 Konstytucji nie mogą być ratyfikowane, ale samo przyjęcie ustawy nie przesądza jeszcze ich ratyfikacji³². Ustawa ratyfikacyj-

30 Postanowienie TK z dnia 21 maja 2013 r., sygn. K11/13.

31 Warto jednak odnotować pogląd rzadko prezentowany, zgodnie z którym uchwalenie ustawy akceptującej ma charakter prawnego zobowiązania Prezydenta RP do ratyfikowania danej umowy. W konsekwencji odmowa ratyfikowania umowy, mimo przyjęcia ustawy akceptującej, byłaby przejawem dominacji Prezydenta nad innymi władzami, co kłóciłoby się z zasadą podziału i równowagi władz; por. K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP* [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000, s. 72.

32 Por. M. Zubik, *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 153. Przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego zwracają uwagę, że brak obowiązku Prezydenta do ratyfikowania umowy międzynarodowej wynika z samej istoty ustawy akceptującej, która jedynie „upoważnia do dokonania ratyfikacji”, natomiast nie nakłada na głowę państwa takiego obowiązku. Jest to konsekwencja tego właśnie, że ustawa akceptująca jest „tylko” elementem krajowej procedury operacjonalizującej ratyfikację, podczas gdy sama czynność ratyfikowania umowy międzynarodowej jest czynnością właściwą dla prawa międzynarodowego i zastrzeżoną dla Prezydenta RP; por. K. Kubuj, *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 157 i n.

na jest bowiem „tylko” aktem prawa krajowego, przewidzianym przez krajowe przepisy, regulującym wyłącznie krajową procedurę ratyfikacji i nie wywołuje żadnych międzynarodowych skutków w odniesieniu do ratyfikacji bądź jej braku³³.

8. Na gruncie prawa międzynarodowego czynnością przesądzającą o skutecznym związaniu się przez państwo będące stroną umowy treścią wynegocjowanej umowy jest ratyfikacja, mimo że najczęściej nie wywołuje ona jeszcze efektu wejścia umowy w życie. Ten określa najczęściej sama umowa, różnicując warunki wejścia umowy w życie m.in. od tego, czy umowa ma charakter bi- czy multilateralny³⁴. Z kolei na gruncie prawa krajowego procedura, która ma doprowadzić do ostatecznego ratyfikowania umowy, jest pozostawiona do swobodnego uregulowania i może przewidywać bardzo różne rozwiązania, również wysoce zróżnicowane w zależności np. od przedmiotu umowy międzynarodowej. Z tej możliwości skorzystał m.in. polski ustrojodawca, przewidując wskazane wcześniej dwa podstawowe tryby ratyfikacji, tj. tryb ratyfikacji małej (prostej) oraz tryb ratyfikacji dużej (złożonej). Ten drugi rodzaj ratyfikacji co do zasady przewiduje przyjęcie przez Sejm (i Senat) ustawy ratyfikacyjnej, którą specyfikuje zarówno materia, jak i procedura jej uchwalania. Odrębności składające się na tę procedurę, w połączeniu z przedmiotem unormowania ustawy akceptującej, tworzą jej niewątpliwą specyfikę, a zarazem każą wyodrębnić osobną kategorię ustaw ratyfikacyjnych na tle wszystkich innych ustaw przyjmowanych w Rzeczypospolitej Polskiej.

33 Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, op. cit., s. 78.

34 Por. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 2007, s. 81 i n.

9. Kategoria ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej nie ma przy tym jednolitego charakteru³⁵. Obejmuje zarówno ustawę upoważniającą do ratyfikowania określonych, wprost wskazanych rodzajów umów międzynarodowych z art. 89 ust. 1 Konstytucji, jak też ustawę, na podstawie której organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu mogą zostać przekazane kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach (art. 90 Konstytucji). Obie grupy ustaw upoważniających (tj. z art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji) różnicuje przedmiot, a także tryb ustawodawczy. O ile bowiem w pierwszym przypadku (ustawy uchwalane na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji) mamy do czynienia – zasadniczo – ze zwykłym trybem ustawodawczym, o tyle w drugim (ustawy z art. 90 Konstytucji) zastosowanie ma tryb szczególny. Te dwie grupy ustaw, w połączeniu z odmiennościami proceduralnymi, dają nawet podstawy do wyodrębnienia dwóch trybów ratyfikacji, obok oczywiście ratyfikacji małej, która nie wymaga zgody ustawowej. W pierwszym przypadku (art. 89 ust. 1) ratyfikacja przyjmuje postać ratyfikacji dużej czy złożonej, w drugim zaś (art. 90) określana jest mianem wielkiej, super bądź ekstra ratyfikacji³⁶. Jest tak, ponieważ przepisy art. 90 Konstytucji ustanawiają zaostrzony rygor wyrażania ustawowej zgody na ratyfikację szczególnego rodzaju umowy międzynarodowej, której istotą jest tzw. przekazanie kompetencji³⁷. Z tego właśnie powodu procedurę z art. 90 Konstytucji naj-

35 Por. P. Mikuli, *Ustawy o ograniczonym zakresie...*, op. cit., s. 38 i n.

36 J. Jaskiernia, *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej w świetle Konstytucji RP* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej: księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 461 i n.

37 Szerzej na ten temat zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, *passim*.

częściej traktuje się jako odrębny tryb (sposób) ratyfikacji umów międzynarodowych, niemniej – z racji wymogu przyjęcia ustawy upoważniającej – można traktować go jako swoistą podklasę dużej ratyfikacji. Zarówno bowiem w ratyfikacji na podstawie art. 89 Konstytucji, jak i art. 90 Konstytucji dochodzi do przyjęcia ustawy akceptującej, tyle tylko, że w jednym przypadku tryb ustawodawczy odpowiada trybowi zwykłemu, w drugim natomiast mamy do czynienia z trybem kwalifikowanym, charakteryzującym się zaostrzonym rygoryzmem proceduralnym. Jeśli wobec tego przesłanką wyodrębniania rozmaitych trybów ratyfikacji jest to, czy tryb ten wymaga, czy nie wymaga ustawy, to obie procedury (z art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji) mają wspólny mianownik, którym jest konieczność przyjęcia ustawy akceptującej.

2. Odmienności proceduralne dochodzenia do skutku ustawy ratyfikacyjnej

10. Punktem wyjścia do analizy odrębności proceduralnych związanych z dochodzeniem do skutku ustawy akceptującej winna być dyspozycja art. 89 ust. 1 Konstytucji. Określa ona *expressis verbis* treściowe elementy umowy międzynarodowej, które nakazują zastosowanie mechanizmu dużej ratyfikacji. Zgodnie z przepisem art. 89 ust. 1 zarówno ratyfikacja, jak i wypowiedzenie umowy międzynarodowej „wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”, jeżeli umowa dotyczy następujących spraw: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych i obronnych; 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji; 3) członkostwa Rzeczypospolitej w organizacji międzynarodowej; 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym; 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Jeśli wobec tego *meritum* wynegocjowanej umowy międzynarodowej obejmuje którąś ze wskazanych kategorii, to zastosowanie winna mieć procedura dużej ratyfikacji, *ergo* przyjęcie ustawy upoważniającej. Na tym tle powstaje pytanie, czy w takim razie, uwzględniając owych pięć kategorii wskazanych w przepisach art. 89 ust. 1, ratyfikacja duża, tzn. wymagająca wcześniejszego przyjęcia ustawy upoważniającej, jest regułą czy wyjątkiem? Innymi słowy mówiąc, czy normalną, ale też domniemaną procedurą ratyfikacji umów międzynarodowych jest ratyfikacja przeprowadzona przez Prezydenta RP bez zgody Sejmu (i Senatu), czy też domniemywa się, że podstawową formą ratyfikacji jest ratyfikacja wymagająca uprzedniej zgody izb parlamentarnych? Należy stanąć na stanowisku, że pożądaną i domniemaną formą ratyfikacji jest ratyfikacja prosta, natomiast ustawowe wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest procedurą wyjątkową³⁸. Taki wniosek podpowiada gradacja, w jaką układają się krajowe procedury ratyfikacyjne. Przewidują one systematyczne komplikowanie procedury ratyfikacyjnej, w zależności od przedmiotu umowy międzynarodowej podlegającej ratyfikacji.

Powyższy wniosek uzasadnia ponadto okoliczność dodatkowego wyodrębnienia szczególnej postaci ustawy upoważniającej, przyjętej na podstawie art. 90 Konstytucji. Artykuł ten, zwany popularnie klauzulą europejską³⁹, przewiduje odrębną procedurę wyrażania ustawowej zgody na ratyfikację umowy

38 Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 177 i n. Autorka słusznie jednak wskazuje, iż zwłaszcza praktyka w powiązaniu z mocno detalicznym sformułowaniem art. 89 regulującym dużą ratyfikację może sugerować odwrotny wniosek, tzn., że to duża ratyfikacja (za zgodą wyrażoną w ustawie) jest rozwiązaniem zasadniczym (domniemanym), a ratyfikacja zarówno mała, jak i wielka są odstępstwami od reguły. Jednakże autorka dodaje, że choć taki pogląd może wyłaniać się z praktyki, to jest błędny.

39 Por. M. Granat, *Uwagi o pojmowaniu art. 90 Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 523 i n.

międzynarodowej przekazującej „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Składając razem wszystkie warianty procedury ratyfikacji umów międzynarodowych, należy dojść do wniosku, że tworzą konstrukcję od ogółu do szczegółu. Ogółem w tym wypadku są wszystkie umowy międzynarodowe, które nie kwalifikują się jako umowy z art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji. Dla nich przewidziana jest zwykła ścieżka ratyfikacyjna, czyli ratyfikacja przez Prezydenta RP z jednoczesnym zawiadomieniem Sejmu i Senatu (art. 89 ust. 2). Z kolei szczegółem są umowy międzynarodowe, które swoim przedmiotem regulacji obejmują sprawy enumeratywnie wskazane w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Umowy te wymagają upoważnienia ustawowego, które dochodzi do skutku albo w zwykłej procedurze ustawodawczej, albo – jeśli treść umowy dodatkowo zawiera klauzulę „przekazania kompetencji” – w procedurze reżimu z art. 90 Konstytucji. Reżim ten przewiduje dodatkowe utrudnienie proceduralne w dojściu do skutku ustawy akceptującej, polegające albo na podniesieniu wymogu większości głosów niezbędnych do przyjęcia ustawy w obu izbach, albo przyjęciu tej ustawy w procedurze ogólnonarodowego referendum⁴⁰. W związku z tym wybierając tryb ratyfikacji, należy zastosować test sprawdzający, czy umowa zawiera treści nakazujące przyjęcie ustawy upoważniającej (z art. 89 ust. 1 i – ewentualnie – art. 90 Konstytucji), czy też nie

40 Chociaż formalnie decyzja zapadła w drodze referendum nie prowadzi do przyjęcia ustawy we właściwym tego słowa znaczeniu, przyjęło się ją określać mianem tzw. ustawy referendalnej.; por. A. Szmyt, *Ustawa referendalna* [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995, s. 54; zob. również P. Uziębło, *O potrzebie wprowadzenia ustawy referendalnej do systemu prawnego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 1, s. 127 i n.

i w takim wypadku zastosować preferowaną konstytucyjnie ratyfikację bez zgody wyrażonej w ustawie⁴¹.

11. To pokazuje, że z punktu widzenia procesu ustawodawczego kluczowe znaczenie ma kwalifikacja umowy międzynarodowej i odpowiedź na pytanie, czy konkretna umowa wymaga w ogóle upoważnienia ustawowego. Jeśli nie, to procedura ratyfikacyjna przebiega w formie uproszczonej, co oznacza, że Prezes Rady Ministrów przedkłada Prezydentowi RP umowę do ratyfikacji, jednocześnie zawiadamiając o tym fakcie Sejm (art. 89 ust. 2 Konstytucji)⁴². Jeśli natomiast w wyniku wstępnej kwalifikacji nastąpi decyzja o konieczności uchwalania ustawy upoważniającej, to w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy wystarczy zwykła ustawa (art. 89 ust. 1 Konstytucji), czy też treści umowy spełniają przesłankę „przekazania kompetencji”, *ergo* niezbędne jest przyjęcie ustawy upoważniającej w kwalifikowanej procedurze legislacyjnej (art. 90 Konstytucji).

41 Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 177–178.

42 W takim wypadku zgłoszone przez Prezesa Rady Ministrów zawiadomienie Marszałek Sejmu kieruje do Komisji Spraw Zagranicznych, jednocześnie wskazując termin przedłożenia sprawozdania, w którym komisja ocenia zasadność wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji. Ponadto zawiadomienie przekazane jest również do wiadomości wszystkich posłów, którzy mogą złożyć na piśmie swoje uwagi i zastrzeżenia co do wybranej procedury. Efektem pracy komisji może być albo przyjęcie zawiadomienia bez zastrzeżeń, albo wniosek o wyrażenie przez Sejm negatywnej opinii w przedmiotowej sprawie. W tym ostatnim przypadku sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych przygotowuje dla Sejmu projekt stosownej uchwały. Głosowanie w sprawie stanowiska Sejmu izba przeprowadza na najbliższym posiedzeniu. Przyjęcie w uchwale negatywnego stanowiska izby nakłada na Marszałka Sejmu obowiązek zawiadomienia o nim Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP. Jeśli natomiast Sejm nie przyjmie uchwały wyrażającej negatywną ocenę wybranego przez rząd trybu ratyfikacji, przyjmuje się, że Sejm przyjął zawiadomienie Prezesa Rady Ministrów bez zastrzeżeń; por. G. Pastuszko, M. Grzesik-Kulesza, H. Zięba-Załucka, *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki*, Warszawa 2020, s. 184.

Test sprawdzający powinien odpowiedzieć na pytanie, czy przedmiot umowy mieści się w zakresie spraw wskazanych *expressis verbis* w dyspozycji art. 89 ust. 1 Konstytucji albo – ewentualnie – wyczerpuje przesłankę „przekazania kompetencji” z art. 90 Konstytucji. Jeśli idzie o pierwszą z kategorii spraw, tj. umowy dotyczące pokoju, sojuszy, układów politycznych i obronnych, to jest ona wyjątkowo szeroka, przy czym najbardziej elastycznym pojęciem z pewnością jest tu kategoria „układów politycznych”. Jak się wskazuje, kategoria ta nie ma jasno zarysowanych konturów⁴³, co może powodować, że wiele umów może być kwalifikowanych jako umowy zawierające układ polityczny czy choćby jego elementy. Przyjęcie skrajnej interpretacji może wręcz spowodować, że każda umowa – która przecież jest przejawem jakiegoś układu politycznego – może być kwalifikowana jako wymagająca upoważnienia ustawowego. Stąd, jak się wydaje, należy postulować wąskie rozumienie kategorii „układu politycznego” i odnoszenie jej do umowy, której przedmiotem jest np. porozumienie międzynarodowe dotyczące współpracy politycznej w postaci np. układu o przyjaźni i dobrosąsiedzkich stosunkach. Stąd wniosek, że pierwsza z wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji kategorii spraw powinna być odnoszona wyłącznie do najważniejszych umów politycznych⁴⁴.

Drugi blok spraw ujętych w treści umowy międzynarodowej, który wymaga ustawy ratyfikacyjnej, dotyczy wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji. Blok ten, jak się zaznacza, powinien być traktowany jako konsekwencja art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza generalną zasadę wyłączności ustawowej w zakresie ograniczania w korzystaniu z wolności lub praw konstytucyjnie regulowanych. Z kolei wymóg podstawy usta-

43 Por. W. Sokolewicz, *Ustawa referendalna...*, *op. cit.*, s. 105.

44 Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 178.

wowej w nakładaniu obowiązków na jednostki należy wywodzić z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Powyższa kategoria spraw powinna być rozumiana w taki sposób, że chodzi tutaj o umowy, „w treści których są zawarte przepisy bezpośrednio ograniczające wolności lub prawa obywateli lub nakładające na nich obowiązki, bądź też przepisy, które obligują władze RP do wprowadzenia tego typu regulacji w prawie krajowym. Wynika to z ogólnego założenia, że kształtowanie statusu jednostki nie powinno się odbywać bez udziału parlamentu”⁴⁵. Oczywiście należy stanąć na stanowisku, że w świetle przepisów art. 89 ust. 1 pkt. Konstytucji nie chodzi tylko o umowy, których treścią jest ewentualne ograniczenie praw i wolności, ale o umowy, które w jakikolwiek sposób traktują o prawach i wolnościach mających swoje zakotwiczenie w Konstytucji. Wyraźną intencją ustrojodawcy było wszakże, aby wszystkie umowy, o ile dotyczą wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, były ratyfikowane za zgodą Sejmu, co ma szczególny wymiar gwarancyjny, z jednej strony, i prestiżowy z drugiej. Chodzi bowiem w tym przypadku o potwierdzenie co najmniej ustawowego statusu regulacji całej materii prawnocłowieczej, która w warunkach demokratycznego państwa prawnego jest materią szczególnie chronioną⁴⁶. Należy jednak zauważyć, że część przedstawicieli doktryny krytycznie podchodzi do tej kategorii, zwracając uwagę, że to nie prawo krajowe, ale właśnie międzynarodowe lepiej i skuteczniej poręcza prawa i wolności jednostki, poszerza katalog tych praw i wolności oraz ustanawia efektywne

45 M. Wiącek, *Art. 89 [w:] Konstytucja RP. Komentarz art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. II, s. 111.

46 Co wielokrotnie podnosił Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, iż prawa i wolności to bezwzględna materia ustawowa; por. np. wyrok TK z dnia 9 maja 1998 r., sygn. U 5/97; wyrok TK z dnia 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98 czy wyrok TK z dnia 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02.

mechanizmy gwarancyjne⁴⁷. W ich opinii wymóg ustawowej zgody na ratyfikację umów prawnocząłowieczych jest więc – przynajmniej w jakimś stopniu – nielogiczny, gdyż systemy prawa krajowego są regresywne, jeśli chodzi o promocję i protekcję praw człowieka w stosunku do prawa międzynarodowego. Dlatego, w myśl tego rodzaju opinii, to nie Konstytucja ani nie ustawa funkcjonująca na gruncie prawa krajowego autentycznie chronią prawa i wolności, ale właśnie prawo międzynarodowe. Jednak warto nadmienić, że ustawowej zgody na ratyfikację wymagają nie wszystkie umowy dotyczące praw i wolności człowieka, ale umowy, które w jakiś stopniu odnoszą się do praw, wolności i obowiązków określonych w Konstytucji. Ustawa ratyfikacyjna jest więc w tym wypadku nie tyle gwarantem progresywizmu prawnocząłowieczego, ile potwierdzeniem, że regulacja konstytucyjna materii prawnocząłowieczej jest zawsze kontrolowana przez ustawodawcę krajowego, przez co lepiej chroniona jest zasada najwyższej mocy prawnej Konstytucji RP, a przez to także zasada suwerenności Narodu.

Kolejną kategorią umów międzynarodowych, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody ustawowej, są umowy dotyczące członkostwa Rzeczypospolitej w organizacji międzynarodowej. Wynika z tego, że każdy traktat, na podstawie którego Rzeczypospolita Polska miałaby przystąpić do organizacji międzynarodowej lub wystąpić z takiej organizacji, wymaga zastosowania dużej ratyfikacji. Ustrojodawca ma tu oczywiście na myśli tzw. członkostwo pierwotne, oznaczające wstąpienie lub wystąpienie z organizacji. Natomiast kwestią dyskusyjną może być kategoria członkostwa wtórnego, czyli umów międzynarodowych, które np. istotnie zmieniają zasady członkostwa państwa w ja-

47 Por. A. Bałaban, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2021, s. 74.

kiejś organizacji międzynarodowej lub nakładają na państwo jako uczestnika tej organizacji nowe, nieznane wcześniej prawa i obowiązki. Wydaje się, że kategoria członkostwa w organizacji międzynarodowej powinna być rozumiana szeroko i odnosić się zarówno do tzw. członkostwa pierwotnego, jak i wtórnego⁴⁸. W tym drugim przypadku bowiem istotą umowy jest ewentualna korekta uregulowań określających zasady członkostwa, która w niektórych wypadkach może być bardzo daleko idąca, do tego stopnia, że materialnie może być właściwie równoznaczna z nowym członkostwem, realizowanym na zupełnie nowych, a przez to i innych zasadach⁴⁹.

Następnym blokiem spraw ujętym w umowach międzynarodowych, które dla ratyfikacji wymagają upoważnienia zawartego w ustawie, jest znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym. Sugeruje się, że przyjęta w tym przypadku formuła jest zbyt szeroka, ponieważ jakieś obciążenie finansowe przynosi niemal każda umowa międzynarodowa⁵⁰. Stąd też przy rygorystycznym stosowaniu kategorii znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym mogłoby to oznaczać konieczność ustawowej zgody na ratyfikację właściwie każdej umowy międzynarodowej, co przecież nie byłoby zgodne z intencją ustroj-

48 Por. J. Szymanek, *Opinia w sprawie trybu ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424, s. 1 z dnia 15 grudnia 2020 r.) oraz przedstawionego Sejmowi RP projektu ustawy ratyfikacyjnej (druk sejmowy nr 1123), Zeszyty Prawnicze BAS* 2021, nr 3, s. 81 i n.

49 Odmienne M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 112, który uważa, że art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP dotyczy wyłącznie przystąpienia do organizacji międzynarodowej i nie odnosi się do wszelkich zmian zasad funkcjonowania organizacji, bądź wszelkich modyfikacji praw i obowiązków wynikających z członkostwa w organizacji, do której Polska już przystąpiła.

50 Por. E. Smoktunowicz, *Dylematy prawotwórcze organów władzy wykonawczej*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 6, s. 44.

doawcy. Z tego również względu doprecyzowuje się, iż w istocie rzeczy chodzi tutaj nie tyle o każde czy jakiekolwiek obciążenie finansowe, co raczej o obciążenie bezpośrednie i trwałe czy stałe⁵¹. Pewnym zbiorczym określeniem, mającym to wyrażać, jest użyte w art. 89 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP sformułowanie o „znacznym” obciążeniu państwa pod względem finansowym. Mimo tego w doktrynie formułuje się pogląd na temat nieostrości pojęcia „znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym”, a co za tym idzie podnosi się postulat jego doprecyzowania i sformułowania swoistego miernika, za pomocą którego możliwa byłaby obiektywna i wiarygodna ocena tego, czy obciążenie jest znaczne, czy nie. Takim miernikiem, jak niektórzy postulują, mogłaby być np. konieczność zmiany ustawy budżetowej z przeznaczeniem środków na wykonanie umowy międzynarodowej⁵². Niektórzy dowodzą jednak, że „znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym” jest tylko pozornie sformułowaniem nieostrym. W rzeczywistości bowiem konieczność zmiany ustawy budżetowej w związku z wykonaniem umowy daje podstawę do kwalifikacji danej umowy jako znacznie obciążającej państwo pod względem finansowym⁵³. Przy tej okazji dodaje się także, że ograniczeniem nadmiernie dowolnej interpretacji pojęcia znacznego obciążenia jest okoliczność, że w regulacji tej chodzi o znaczne obciążenia finansowe stanowiące przedmiot umowy, a nie np. o wszystkie obciążenia, które mogą być jedynie związane z umową⁵⁴.

Wreszcie ostatnią, najszerszą kategorią spraw ujętych w umowie międzynarodowej, które z mocy Konstytucji wymagają zastosowania ustawy ratyfikacyjnej, jest kategoria spraw uregulo-

51 Por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 105.

52 Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 183 i n.

53 Por. J. Ciapała, *Pozycja Sejmu...*, *op. cit.*, s. 25.

54 Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 59.

wanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Należy przyjąć, że ustrojodawca ma tutaj na myśli materie objęte obowiązującą regulacją ustawową oraz o materie należące do tzw. absolutnej wyłączności ustawy⁵⁵. Jeżeli więc np. przepisy umowy są niezgodne z obowiązującymi w Polsce ustawami, względnie umowa międzynarodowa ma zobowiązać Polskę do dokonania zmian w ustawodawstwie, to dla takiej umowy będzie wymagana duża ratyfikacja⁵⁶. Natomiast w sytuacji, gdy kwestie objęte umową międzynarodową nie są w Polsce objęte obowiązującym ustawodawstwem, niezbędne jest wcześniejsze sprawdzenie, czy przypadkiem kwestie te nie należą do materii, dla których Konstytucja wymaga ustawy⁵⁷. Warto zwrócić uwagę, że ta kategoria jest czasami krytykowana z uwagi na swoją ogólność, jeśli wręcz nie ogólnikowość, a co za tym idzie możliwość nadmiernie ekstenzywnej wykładni. Maksymalnie posunięta może wszak oznaczać, że w praktyce „wszystkie umowy międzynarodowe przeznaczone do ratyfikacji wymagają zgody ustawowej”, gdyż „w ustawach unormowane jest już wszystko”⁵⁸. Oczywiście taka wykładnia nie jest wskazana. W istocie rzeczy w przypadku umów z art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji chodzi o zabezpieczenie władztwa parlamentu i koherencji porządku prawnego o randze ustawy. Ustawodawca

55 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 112.

56 Wskazuje się jednak, iż w praktyce ustrojowej przyjęto zwięźającą wykładnię, co oznacza, że do małej ratyfikacji zazwyczaj kierowane są wszystkie umowy międzynarodowe, które po prostu nie są sprzeczne z ustawami; por. M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 55.

57 Por. K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP...*, *op. cit.*, s. 70–71.

58 A. Bałaban, *Komentarz do Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 74.

konstytucyjny wyszedł ze słusznego założenia, że materia albo już uregulowana w ustawie, albo taka, która z mocy Konstytucji jest zastrzeżona dla ustawy, nie może być normowa w prawie krajowym na niższych szczeblach procedury prawotwórczej. Skoro więc ratyfikacja za zgodą ustawy poziomuje materię ustawową, gwarantując jej jedno, stałe miejsce w hierarchii aktów normatywnych, to musi być jasne, że ilekroć treść umowy międzynarodowej odpowiada materii ustawowej w rozumieniu prawa krajowego, to konieczne jest zastosowanie mechanizmu dużej ratyfikacji. Jej *telos* wszakże stanowi to, że materia ustawowa nie może być nigdy uregulowana z pominięciem parlamentu, tj. organu wyposażonego w kompetencję stanowienia prawa o randze ustawy. *Nota bene* na tym właśnie polega istota ustawy ratyfikacyjnej. Ma ona gwarantować poszanowanie władztwa parlamentu w wykonywaniu funkcji ustawodawczej, niezależnie od tego, czy materialnym źródłem praw jest aktywność krajowa (wewnętrzna) czy też zewnętrzna (międzynarodowa)⁵⁹.

12. Ustawowa forma zgody na związanie się treścią umowy międzynarodowej ma wobec tego jeszcze jeden istotny aspekt prawny. Mianowicie chodzi o zapewnienie jednolitości systemu prawnego bez względu na to, czy składające się na ten system akty prawne stanowią efekt działania prawodawcy krajowego, czy też powstały jako uregulowania międzynarodowe (o różnym stopniu szczegółowości, zasięgu i charakterze) objęte konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa, co bardzo mocno np. akcentuje Trybunał Konstytucyjny⁶⁰. Pogląd taki jest niczym innym jak prawną konsekwencją przepisów art. 9 Konstytucji, z których wynika

59 Por. A. Biłgorajski, *Źródła prawa* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 53 i n.

60 Por. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.

oczywiste założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oprócz norm (przepisów) stanowionych przez krajowego prawodawcę obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Tym samym system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej ma charakter wieloskładnikowy, obejmujący obok aktów prawnych stanowionych przez polskie organy również akty prawa międzynarodowego i wspólnotowego (unijnego)⁶¹. Prawo to nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego, gdyż staje się integralną częścią polskiego porządku prawnego za wiedzą i zgodą konstytucyjnych organów państwowych, które partycypują w procesie stanowienia aktów normatywnych mających walor powszechnej obowiązywalności, w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP.

13. Należy przy tym zaznaczyć, że test mający w ostateczności doprowadzić do wyboru właściwego trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej powinien jeszcze objąć sprawdzenie, czy treść umowy nie przewiduje „przekazania kompetencji” zgodnie z dyspozycją art. 90 Konstytucji RP. Jeśli okaże się, że poza tym, iż umowa obejmuje którąś z kategorii spraw wskazanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, a dodatkowo prowadziłyby do przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, to w takim wypadku zgoda na ratyfikację powinna być wyrażona nie w trybie art. 89 ust. 1, ale w trybie art. 90 Konstytucji RP. Podkreślić bowiem należy, że reżim uchwalania ustawy zwykłej dla wyrażenia akceptacji dla ratyfikowania umowy międzynarodowej dotyczy wyłącznie umów, które w swoich skutkach nie prowadzą do

61 Por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 3–10.

„przekazania kompetencji” w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP⁶². Jednakże z drugiej strony należy zawsze sprawdzić, czy umowa nie prowadzi do skutku przewidzianego w art. 90 Konstytucji RP, mimo iż nie wyczerpuje żadnej z kategorii spraw z art. 89 ust. 1 (choć taka sytuacja wydaje się być jedynie czysto hipotetyczna).

Przeprowadzenie testu polegającego na sprawdzeniu treści umowy międzynarodowej i skonfrontowaniu jej z dyspozycją przepisów art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji RP ma na celu ustalenie niezbędnej w danym wypadku procedury ratyfikacyjnej, która może sprowadzać się do zastosowania ratyfikacji prostej bądź złożonej⁶³, przy czym w tym drugim przypadku należy jeszcze

62 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 112.

63 Dotychczasowa praktyka wskazuje, że wyniki takiego testu nie zawsze przynoszą jednoznaczne rezultaty i nawet przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego mogą wyrażać bardzo odmienne, niekiedy wręcz sprzeczne stanowiska. W historii stosowania przepisów Konstytucji RP z 1997 roku można przy tym wskazać co najmniej kilka przypadków, które budziły poważne wątpliwości. Najgłośniejszymi – wywołującymi też najwięcej kontrowersji i sporów – były: ratyfikacja konkordatu z 1993 roku; ratyfikacja Traktatu Północnoatlantyckiego czy wreszcie, przykład najnowszy, ratyfikacja dotycząca unijnych przepisów odnoszących się do nowych zasobów własnych UE, składających się na tzw. Plan Odbudowy po COVID-dzie. We wszystkich tych przypadkach wskazywano, że choć test dał wynik przemawiający za ratyfikacją prostą (małą ratyfikacją), to jednak powinien mieć zastosowanie tryb zastrzony, czyli tzw. duża ratyfikacja. Dowodzono, iż każda z tych umów, w jakiejś części, wyczerpuje znamiona umowy z art. 90 Konstytucji RP (w zakresie przekazania kompetencji władz państwa w niektórych sprawach organowi międzynarodowemu bądź organizacji międzynarodowej), co *a priori* miało wykluczać możliwość procedowania przez Sejm w trybie art. 89 Konstytucji. Przy czym zazwyczaj sugerowano, że jeżeli na podstawie umowy międzynarodowej kompetencja dotychczas przynależna państwu polskiemu miałaby zostać przesunięta na poziom np. organizacji międzynarodowej lub drugiej strony umowy, to powinno dojść do zastosowania tzw. dużej ratyfikacji. Literatura na ten temat jest obszerna, przy czym najbardziej szczegółowa i wielowątkowa dyskusja dotyczyła ratyfikacji konkordatu, który do tej pory pozostaje bodajże najbardziej dyskutowanym trybem ratyfikacji umowy międzynarodowej na podstawie przepisów obowiązującej Konstytucji RP; zob. np. J. Szymanek, *Tryb ratyfikacji konkordatu z 1993 roku – główne problemy*

odpowiedzieć na pytanie, czy ustawowa zgoda na ratyfikację ma dojść do skutku w trybie postępowania zwykłego (art. 89 ust. 1 Konstytucji) czy też kwalifikowanego (art. 90 Konstytucji)⁶⁴.

14. Uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej odbywa się – co do zasady – na ogólnych warunkach postępowania ustawodawczego. Należy przyjąć, że wszelkie odstępstwa od zwykłego trybu uchwalania ustaw winny mieć swoje odzwierciedlenie w wyraźnych przepisach konstytucyjnych. Wykluczone jest więc jakiegokolwiek domniemanie odmienności procesowych w tym względzie⁶⁵. W doktrynie wskazuje się, że najlepszym potwierdzeniem tego poglądu jest założona w samej Konstytucji odmiennosc uchwalania ustawy ratyfikacyjnej na podstawie art. 89 ust. 1 i art. 90. W myśl tego poglądu proces ustawodawczy w nawiązaniu do art. 89 ust. 1 odbywa się na normalnych czy też zwykłych zasadach, natomiast w razie zastosowania art. 90 proces ustawodawczy toczy się ze wszystkimi elementami odmiennymi, które *expressis verbis* zawiera art. 90 (tj. konieczność uchwalenia ustawy w Sejmie i Senacie większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy

[w:] *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. Cz. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009, s. 48 i n.; J. Krukowski, *Spór wokół ratyfikacji konkordatu*, „Rocznik Nauk Prawnych KUL” 1996, t. VI, s. 59 i n.; R.M. Małajny, *Konkordat polski z 1993 r. – altera pars* [w:] *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, red. B. Górowska, Warszawa 1997, s. 639 i n.; W. Góralski, *Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską w obradach sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych z 16 grudnia 1997 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 24, s. 509 i n.

64 W wypadku zastosowania trybu kwalifikowanego (z art. 90) kolejnym niezbędnym krokiem będzie dokonanie przez Sejm wyboru, czy zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej ma być udzielona w procedurze parlamentarnej (z udziałem Sejmu i Senatu), czy też zostanie wyrażona w drodze ogólnonarodowego referendum, które zamiast izb parlamentarnych upoważni, bądź nie, Prezydenta RP do ratyfikowania umowy międzynarodowej, której treścią jest „przekazanie kompetencji”.

65 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 112.

ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów – por. art. 90 ust. 2 Konstytucji)⁶⁶.

15. Lansowany pogląd, w myśl którego proces ustawodawczy związany z dochodzeniem do skutku ustawy ratyfikacyjnej nie różni się od zwykłego trybu ustawodawczego, nie jest jednak powszechnie podzielany⁶⁷. Zwraca się uwagę, że o pewnych modyfikacjach trybu zwykłego decyduje prakseologia uchwalania ustawy ratyfikacyjnej. Dotyczy to w szczególności prawa wykonywania inicjatywy ustawodawczej. Niektórzy są zdania, że prawo to, w odniesieniu do projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, nie różni się do od innych przypadków, co oznacza, że „projekt ustawy ratyfikacyjnej może wnieść każdy z podmiotów wymienionych w art. 118 ust. 1 lub 2 Konstytucji RP”⁶⁸. Zwolennicy tego poglądu dowodzą, że Konstytucja „nie daje podstaw do twierdzenia, że projekt poselski, senacki, prezydencki czy obywatelski byłby prawnie niedopuszczalny”⁶⁹. Aprobujący takie stanowisko wskazują, że monopol Rady Ministrów w zakresie przedkładania projektu ustawy ratyfikacyjnej wynika jedynie z praktyki, ale nie ma dla niego żadnego uzasadnienia konstytucyjnego, tym bardziej że Konstytucja RP wcale nie wyklucza możliwości równoczesnego wniesienia projektu ustawy w tej samej materii przez więcej niż jeden podmiot⁷⁰. Wobec tego wskazują, że „z postanowień obowiązującej Konstytucji nie można wyprowadzić normy odmawiającej

66 Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, *op. cit.*, s. 229.

67 Szerzej na ten temat zróżnicowania poglądów doktryny dotyczących elementów trybu ustawodawczego stosowanego do uchwalania ustawy ratyfikacyjnej zob. M. Kijowski, *Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych (1919-2003)*, Rzeszów 2004, s. 209 i n.

68 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 112.

69 *Ibidem*, s. 112–113.

70 Por. M. Kijowski, *Udział Sejmu...*, *op. cit.*, s. 230–231.

podmiotom innym niż rząd prawa inicjatywy ustawodawczej⁷¹ odnoszącego do ustaw ratyfikacyjnych.

Jednakże pogląd ten spotyka się ze sprzeciwem, gdyż sama logika ratyfikacji umów międzynarodowych podpowiada zarezerwowanie inicjatywy ustawodawczej dla Rady Ministrów⁷². Jest tak dlatego, że „inicjatywa w tej materii należy tylko do podmiotu, który zawarł daną umowę międzynarodową, a tym samym jest odpowiedzialny nie tylko za jej treść, lecz ponadto za ratyfikację, warunkującą przecież wejście w życie umowy”⁷³. Jest tak tym bardziej, że to Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 pkt 9 Konstytucji), a także zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe (art. 146 pkt 10 Konstytucji). Skoro więc to rząd (Rada Ministrów) zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji, zatem siłą rzeczy tylko rząd (Rada Ministrów) „będzie autorem projektów ustaw wyrażających zgodę parlamentu na ratyfikację przez prezydenta umowy międzynarodowej”⁷⁴. Z tych też względów podkreśla się, że również praktyka ustrojowa wyrażanie potwierdza zastrzeżenie inicjatyw ustawodawczej w przypadku ustawy ratyfikacyjnej dla Rady Ministrów⁷⁵. Nadto należy mieć na uwadze, że praktyka – w wypadku prawa konstytucyjnego – ma doniosłe znaczenie i w wielu przypadkach z natury rzeczy w istotny

71 J. Ciapała, *Pozycja Sejmu...*, op. cit., s. 21.

72 Por. P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995, s. 44–45.

73 W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, op. cit., s. 107–108.

74 M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 23.

75 Por. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Warunki prawne wniesienia projektu ustawy [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym...*, op. cit., s. 149.

sposób uzupełnia ogólne, niekiedy wręcz ogólnikowe wskazania Konstytucji czy nawet rozwijających je przepisów niższego rzędu. Wobec powyższego argument, zgodnie z którym dotychczasowa praktyka nie powinna w żadnym razie podpowiadać preferowanego albo optymalnego rozwiązania, nie może być – w odcieniu do prawa konstytucyjnego – przekonujący. Gdzie jak gdzie, ale właśnie na gruncie prawa konstytucyjnego praktyka wirotonie jest czynnikiem przesądzającym sposób rozumienia postanowień ustawy zasadniczej⁷⁶.

Za poglądem, w myśl którego inicjatywa ustawodawcza dotycząca ustawy ratyfikacyjnej jest zastrzeżona dla Rady Ministrów, przemawia też okoliczność, iż uchwalenie umowy ratyfikacyjnej, poza tym, że odbywa się w trybie ustawodawczym, jest w znacznie większym stopniu formą kontroli parlamentarnej nad egzekutywą aniżeli realizacją funkcji ustawodawczej parlamentu. W konsekwencji sugeruje się, że racjonalność postępowania ratyfikacyjnego podpowiada, iż choć *de lege lata* nie ma konstytucyjnego wyłączenia prawa inicjatywy ustawodawczej innych podmiotów, to jednak w przypadku projektu ustawy akceptującej inicjatywa ta jest niejako zastrzeżona dla Rady Ministrów⁷⁷. Dlatego przyjmuje się, że prawo do przedkładania Sejmowi projektu ustawy ratyfikacyjnej należy wyłącznie do Rady Ministrów, co stanowi niewynikający *expressis verbis* z Konstytucji wyjątek od jej art. 118 ust. 1 i 2⁷⁸.

76 Por. np. A. Preisner, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 185 i n.; P. Kuczma, *Prawo zwyczajowe jako niepisane źródło prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 4, s. 25 i n.; M. Kruk, *Rozważania o kształtowaniu się zwyczajów i obyczajów politycznych praktyce konstytucyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1995, nr 247, s. 39 i n.

77 Por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 108.

78 Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 66.

Porządkując uwagi dotyczące wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej w wypadku ustawy ratyfikacyjnej, należy tylko przypomnieć, że projekt tego rodzaju ustawy może być wniesiony przez Radę Ministrów na ogólnych zasadach (art. 118 ust. 1 Konstytucji), jak również może być wniesiony w trybie pilnym (art. 123 Konstytucji)⁷⁹.

16. Inną kwestią budzącą różnicę stanowisk, odnoszącą się do procesu ustawodawczego zainicjowanego wniesieniem projektu ustawy ratyfikacyjnej, jest kwestia wnoszenia do niego poprawek. Jak wiadomo, prawo wnoszenia poprawek jest prawem konstytucyjnym (art. 119 ust. 2 Konstytucji) przyznanym wnioskodawcy, Radzie Ministrów i posłom. W praktyce pojawia się jednak zagadnienie, czy do projektu ustawy akceptującej możliwe jest wnoszenie poprawek.

Rozważając tę kwestię, należy przypomnieć, że ustawa ratyfikacyjna odznacza się daleko idącą specyfiką, którą wyraża lapidarność treściowa, zazwyczaj ograniczona do jednego przepisu merytorycznego (upoważniającego Prezydenta RP do ratyfikacji danej umowy) oraz jednego przepisu temporalnego (określającego wejście w życie ustawy). Dlatego między innymi sporną sprawą pozostaje możliwość wprowadzania poprawek do projektu ustawy tego rodzaju. Większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego jest zdania, że dopuszczalne są tylko poprawki *stricto* redakcyjne, natomiast wszystkie pozostałe zmieniające treść merytoryczną projektu, w tym np. proponujące zgodę warunkową, są niedopuszczalne⁸⁰. Niedopuszczalność wnoszenia

79 Por. W. Sokoloewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 108–109.

80 Por. P. Radziejewicz, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 169; podobnie M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 115 i n.

poprawek ma wynikać z samej istoty ustawy ratyfikacyjnej oraz z tego, że *meritum* takiej umowy stanowi zgoda na związanie się umową⁸¹, której Sejm w żaden sposób nie może modyfikować, gdyż procedura alternatywnego odniesienia się do umowy stanowi istotę ustawowej zgody na ratyfikację, tym bardziej, że ma ona charakter jedynie procedury wewnętrznej i nie interferuje *ad extra*.

Warto odnotować, że tak rygorystyczne podejście do kwestii „obładowywania”⁸² ustawy ratyfikacyjnej zajmuje również Trybunał Konstytucyjny, którego zdaniem w ustawie ratyfikacyjnej może znaleźć się wyłącznie norma wyrażająca zgodę na ratyfikację jednej lub kilku umów międzynarodowych oraz norma wskazująca dzień wejścia w życie takiej ustawy⁸³. Niemniej w doktrynie można także spotkać argumentację przeciwną. Wskazuje ona, że jeżeli uprawnienie parlamentu do wyrażania zgody na ratyfikację w formie ustawy ma mieć jakikolwiek sens ustrojowy, to nie może ono sprowadzać się wyłącznie do działania alternatywnego, a to oznacza, że Sejm powinien mieć prawo do samodzielnego formułowania treści zgody na ratyfikację, w tym np. odsunięcia w czasie wejścia w życie takiej ustawy czy też uzależnienia zgody na ratyfikację od spełnienia określonych zastrzeżeń do umowy lub oświadczeń interpretacyjnych⁸⁴. Oczywiście w takim wypadku zastrzeżenia tego rodzaju nie będą miały skuteczności

81 Por. K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000, s. 105.

82 Niektórzy wprost w doktrynie formułują zasadę „zakazu obładowywania ustawy ratyfikacyjnej”; por. W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 172.

83 Uchwała TK z dnia 20 listopada 1994 r., sygn. W 10/94.

84 Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, *op. cit.*, s. 230. Należy wskazać, że sformułowanie takich warunków dopuszcza również Konwencja wiedeńska

prawnomiędzynarodowej, co powoduje, że ich skutek dla umowy będzie deklaratoryjny, a nie konstytutywny⁸⁵. Niektórzy sugerują, iż w toku procedury ustawodawczej dopuszczalne jest – na zasadach ogólnych – wnoszenie poprawek do projektu ustawy ratyfikacyjnej, skoro cały proces ustawodawczy ma odbywać się na ogólnych zasadach, których Konstytucja w żadnym punkcie nie zmieniała w przypadku ustawy ratyfikacyjnej, a przecież tylko Konstytucja określa reguły dochodzenia ustawy do skutku⁸⁶. Pogląd ten znajduje czasami poparcie, czego potwierdzeniem może być stanowisko, zgodnie z którym akceptacja parlamentu dla ratyfikowania umowy międzynarodowej jest instytucją prawa krajowego, stąd też brak jest odmienności co do reżimu procedowania nad ustawą upoważniającą, co oznacza, że jej dochodzenie do skutku wyczerpuje znamiona zwykłego trybu ustawodawczego ze wszystkimi jego elementami i wszelkimi konsekwencjami takiej analogii⁸⁷. Odwołując się przede wszystkim do argumentu

o prawie traktatów z 1969 roku przewidująca tzw. zastrzeżenie, które oznacza jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa.

85 Z tego też powodu niektórzy sugerują, iż tego rodzaju zastrzeżenia albo warunki, jeśli już w ogóle powinny się pojawić ze strony Sejmu, to powinny być zawarte nie w ustawie ratyfikacyjnej, tylko w uchwale Sejmu, którą Sejm może przyjąć paralelnie do ustawy akceptującej; por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, *op. cit.*, s. 100–101. Wypada jednak zaznaczyć, że tego rodzaju zastrzeżenia nie będą wywierały skutku zewnętrznego, dlatego preferowaną formą zgłaszania ewentualnych zastrzeżeń do umowy międzynarodowej są tzw. zastrzeżenia zawarte w samym akcie ratyfikacyjnym; por. A. Preisner, *Ratyfikacja umów międzynarodowych* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym...*, *op. cit.*, s. 332.

86 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 113.

87 Por. J. Galster, Z. Witkowski, *Konkordat polski z 1993 r. Problemy prawne ratyfikacji*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4, s. 12.

„zwykłego trybu ustawodawczego”, który w Konstytucji nie został w żaden sposób wyłączony czy chociażby ograniczony w przypadku ustawy ratyfikacyjnej, wyrażany jest więc pogląd, że Sejm ma prawo „do w zasadzie swobodnej organizacji prac nad projektem ustawy ratyfikacyjnej”⁸⁸.

Prezentowane poglądy odnośnie do możliwości wnoszenia poprawek do ustawy ratyfikacyjnej znajdują najczęściej uśrednienie. Wówczas aprobowane jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym w ustawie upoważniającej mogą znaleźć się wyłącznie normy wyrażające zgodę na ratyfikację oraz normy wskazujące dzień wejścia w życie takiej ustawy, zaś ewentualne poprawki mogą być nieznaczne i redakcyjne oraz dotyczyć postulowanego przez Sejm dnia wejścia ustawy w życie. Stąd postuluje się, aby prawo wnoszenia poprawek do ustawy ratyfikacyjnej było ograniczone⁸⁹. W konsekwencji ewentualne poprawki powinny dotyczyć się jedynie redagowania samego tekstu ustawy ratyfikacyjnej bez implikacji merytorycznych odnoszących się do ustawy, a tym bardziej do umowy, której ustawa akceptująca dotyczy⁹⁰. Takie stanowisko, podobnie jak w wypadku ograniczenia prawa inicjatywy ustawodawczej do Rady Ministrów, podpowiada racjonalność postępowania z projektem ustawy ratyfikacyjnej i to, że ustawa tego rodzaju w żaden sposób nie oddziałuje na merytoryczną stronę umowy międzynarodowej, która ma być ratyfikowana. Raz jeszcze godzi się przypomnieć, że wymóg uchwalenia ustawy akceptującej, w konstytucyjnie określonych przypadkach, jest jedynie wymogiem wewnątrz krajowej procedury wyrażania

88 J. Ciapała, *Pozycja Sejmu...*, op. cit., s. 23.

89 Por. M. Kijowski, *Udział Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 239.

90 Por. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4, s. 6.

zgody na ratyfikację i nie przekłada się na międzynarodowe skutki ratyfikacji. W połączeniu z ograniczeniem treściowym ustawy ratyfikacyjnej (która zawiera tylko przepis upoważniający i przepis określający datę wejścia ustawy w życie) powinno to skłaniać do ograniczenia prawa wnoszenia poprawek, wyłącznie do przepisu temporalnego⁹¹. W tym ostatnim przypadku należy jednak zawsze mieć na uwadze, że sama umowa międzynarodowa może czynić bezprzedmiotowym tego rodzaju poprawkę, o ile w treści umowy określono datę wejścia umowy międzynarodowej w życie, bądź z innych przepisów umownych wynika data, z jaką umowa wejdzie w życie⁹². Uwzględnienie tej okoliczności tym bardziej nakazuje wąskie podejście do prawa wnoszenia poprawek do treści ustawy ratyfikacyjnej.

Oczywiście względem ustawy ratyfikacyjnej jako „zwykłej” ustawy stosują się również zwykłe reguły postępowania w Senacie RP⁹³, jak i odniesienia się do niej Prezydenta RP (włącznie z możliwością zawetowania, gdyby np. Prezydent RP uznał, że warunki na wyrażenie zgody są za daleko idące lub w ogóle zbędne, albo zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego w razie wątpliwości natury prawnej, związane chociażby z kwestiami formalnymi, w tym zwłaszcza dotyczącymi wyboru trybu udzielenia parlamentarnej zgody na ratyfikację⁹⁴). Trzeba też pamiętać, że samo uchwalenie ustawy ratyfikacyjnej nie obliгуje jeszcze Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji. Formalnie zgoda wyrażona w ustawie nie jest jeszcze

91 Niektórzy wskazują ponadto, że ewentualna poprawka do umowy ratyfikacyjnej może odnosić się też do kwestii językowych, związanych np. z błędem w tytule umowy międzynarodowej; por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 113.

92 Por. M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, *op. cit.*, s. 72 i n.

93 Por. M. Kijowski, *Postępowanie legislacyjne z projektami ułatw ratyfikacyjnych. Uwagi na tle art. 89 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 25.

94 Por. M. Wiącek, *Art. 89...*, *op. cit.*, s. 113.

ratyfikacją, a jedynym podmiotem, który decyduje o ratyfikacji bądź o odmowie ratyfikacji umowy międzynarodowej, pozostaje Prezydent RP⁹⁵.

17. Jednocześnie należy wyraźnie zastrzec, że Sejm nie ma obowiązku uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, która wcześniej została zawarta. Zaniechanie uchwalenia ustawy, ewentualne odrzucenie projektu takiej ustawy nie prowadzą też do naruszenia zasad prawa międzynarodowego, włącznie z zasadą *pacta sunt servanda*, która zaczyna działać dopiero po tym, jak państwo ostatecznie wyrazi zgodę na związanie się umową⁹⁶. W związku z tym Sejm ma prawo, ale nie obowiązek uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej. Wobec tego Sejm dysponuje pełną swobodą oceny zasadności ratyfikowania danej umowy, co oznacza, że może nie uchwalić ustawy akceptującej, co uniemożliwi ratyfikację, w wyniku czego Polska nie stanie się stroną podpisanej wcześniej umowy.

Ocena Sejmu (i Senatu) jest tutaj swobodną oceną, podejmowaną na podstawie bardzo różnych kryteriów, których selekcja i ewentualna hierarchia pozostaje w swobodnej dyspozycji izb parlamentarnych⁹⁷. Aczkolwiek tego rodzaju sytuację należy oceniać nie tylko w kategoriach nieskutecznej egzekucji funkcji ustawodawczej parlamentu, ale również – uwzględniając całokształt procesu związywania się umową – jako przejaw realizacji funkcji kontrolnej. Zgoda legislatury na związanie się i wejście w życie umowy międzynarodowej nie jest więc „zwykłą formalnością”⁹⁸

95 Por. M. Zubik, *Opinia w sprawie wybranych aspektów...*, *op. cit.*, s. 155.

96 Por. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 164–165.

97 Por. P. Sarnecki, *W sprawie procedury tworzenia umów międzynarodowych (z uwzględnieniem roli parlamentu)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3, s. 79.

98 M. Kijowski, *Udział Sejmu i Senatu...*, *op. cit.*, s. 220.

i stanowi „dyskrecjonalną kompetencję parlamentu”⁹⁹, co oznacza, że jest pozostawiona jego swobodnemu uznaniu, uwzględniającemu racje nie tylko o *stricte* prawnym, ale i o pozaprawnym charakterze. Pod uwagę mogą być brane argumenty polityczne, ekonomiczne, jak również pragmatyczne i celowościowe¹⁰⁰. Wszystko to razem wzięte Sejm powinien rozważyć, decydując, czy upoważnić Prezydenta RP do ratyfikowania umowy, czy też odmówić swojej aprobaty dla ostatecznego związania się wynegocjowaną przez rząd umową. W tym ostatnim wypadku nie można wykluczyć tego, iż poza odmową wyrażenia zgody na ratyfikację Sejm zdecyduje się sięgnąć po narzędzia egzekwowania właściwej kontroli parlamentarnej. Udział Sejmu w procesie ratyfikowania umów międzynarodowych, choć przybiera – zgodnie z art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji – formę działalności ustawodawczej, jest też przejawem aktywności w zakresie funkcji kontrolnej nad realizacją uprawnień władzy wykonawczej w sferze stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Dowodzi to, że klasyczne rozdzielenie funkcji parlamentu na ustawodawstwo i kontrolę nie zawsze jest możliwe w praktyce, a proces związany z uchwalaniem ustawowego upoważnienia do związania się przez Polskę umową międzynarodową jest najbardziej charakterystycznym przykładem synergii działania Sejmu i Senatu, gdzie pod uwagę i rozagę izb bierze się zarówno racje *stricte* legislacyjne, jak i racje, które uwzględnia się w toku realizacji uprawnień kontrolnych.

99 K. Wojtyczek, *Glosa do postanowienia TK z 6 XII 1994 r., sygn. akt U 4.94*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 293.

100 Por. M. Mastenak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 58.

3. Podsumowanie

Ustawa ratyfikacyjna, zwana również ustawą akceptującą, jest szczególnym typem ustawy w polskim porządku prawnym. W Konstytucji RP z 1997 roku jest ona skorelowana z tzw. otwartością albo przychylnością Konstytucji na prawo międzynarodowe, co znalazło swój formalny wyraz w treści zasady zakodowanej w przepisach art. 9 Konstytucji RP, które formułują zasadę przychylności względem prawa międzynarodowego. Zasada ta jest dziś nie tylko pewnym standardem, ale też przejawem prakseologicznego podejścia Konstytucji do prawa, które w dobie przyspieszonych procesów integracji i globalizacji w coraz większym stopniu podlega internacjonalizacji. Sprawą bezsporną jest przy tym, że wśród różnych źródeł prawa międzynarodowego umowa ma podstawowe znaczenie. Stąd właśnie umowie międzynarodowej Konstytucja poświęca wiele uwagi, określając m.in. reżim proceduralny związania się przez Rzeczypospolitą Polską umową międzynarodową.

W tym obszarze regulacja konstytucyjna przewiduje, że umowa międzynarodowa może zostać wprowadzona do wewnętrznego obrotu krajowego – albo bez ratyfikacji, albo z ratyfikacją. W tym ostatnim wypadku Konstytucja RP dopuszcza dwa warianty, tj. ratyfikację prostą, czyli bez wcześniejszej zgody wyrażonej w ustawie, albo ratyfikację złożoną, wymagającą uprzedniego zaopatrzenia organu ratyfikującego, czyli Prezydenta RP, w akt akceptujący przybierający formę ustawy. Takie rozwiązanie podkreśla wagę materii objętą treścią ratyfikowanej umowy, ale też utrzymuje władztwo ustawodawcze parlamentu w dziedzinach, które – co do zasady – są materią ustawową, ale jednocześnie, w coraz bardziej zinternacjonalizowanym obrocie prawnym, regulowane są za pomocą umowy międzynarodowej. W związku z tym zgoda

parlamentu, przybierająca postać ustawy upoważniającej, jest nie tylko mechanizmem określenia miejsca umowy międzynarodowej w hierarchicznym porządku prawa krajowego, ale również przejawem kontroli parlamentarnej nad sposobem realizacji polityki zagranicznej przez rząd i formą utrzymania panowania w sferach, które są tzw. materią ustawową, czyli zakresem regulacji normatywnej zarezerwowanym dla ustawy.

Streszczenia

Ustawa ratyfikacyjna jako przedmiot procesu ustawodawczego

Artykuł analizuje tzw. ustawę ratyfikacyjną w polskim systemie źródeł prawa. Punktem wyjścia jest uwaga, że na gruncie obowiązującej Konstytucji wszystkie ustawy mają jednakową moc prawną, co nie pozwala wykazywać – jak w wielu innych państwach – różnych typów ustaw. Niemniej doktryna, biorąc pod uwagę zarówno przedmiot różnych ustaw, jak i odmienności formalne procesu dochodzenia ich do skutku, wskazuje na różne typy ustaw. Oczywiście tego rodzaju typy nie wpływają na prawną moc ustaw, niemniej pokazują, że wbrew pozorom ustawa nie jest wcale homogenicznym źródłem prawa. Jedną z takich ustaw jest tzw. ustawa ratyfikacyjna, zwana również ustawą akceptującą, czyli ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej. Następnie artykuł szczegółowo przedstawia odmienności proceduralne dochodzenia do skutku takiej ustawy.

Słowa kluczowe: ustawa ratyfikacyjna, ustawa akceptująca, proces ustawodawczy, moc prawna ustawy, system źródeł prawa.

Statute Expressing Consent to Ratification as a Subject of the Legislative Process

This article analyzes the statute expressing consent to ratification (the ratification statute) within Poland's system of legal sources and the legislative process. Although all statutes have equal formal rank under the 1997 Constitution, doctrinal and procedural criteria allow us to distinguish categories of statutes; the ratification statute is *sui generis*. It both authorizes the President to ratify (or denounce) a treaty and transforms the treaty into domestic law. The article situates this statute within the architecture of sources of law and Poland's modes of ratification – simple ratification and large ratification under Article 89, as well as the qualified procedure under Article 90 – highlighting its dual character: individual-concrete as to consent and general-abstract as to transformation. It also discusses procedural specificities (qualification under Article 89(1), the practical reservation of legislative initiative to the Council of Ministers, and the narrow scope for amendments), showing how parliamentary consent operates *ad intra* while the act of ratification proper functions *ad extra* in international law.

Keywords: ratification statute, treaty ratification, legislative process, legal force of the act, system of sources of law.

Literatura

Bałaaban A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2021.

Barcz J., *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4.

Biłgorajski A., *Źródła prawa [w:] Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.

- Ciapała J., *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6.
- Działocha K., *Konstytucyjne cechy ustawy [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszaw 2007.
- Galster J., Witkowski Z., *Konkordat polski z 1993 r. Problemy prawne ratyfikacji*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4.
- Garlicki L., Zubik M., *Ustawa w systemie źródeł prawa [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szymt, Warszawa 2005.
- Gdulewicz E., *Postępowanie ustawodawcze w V Republice Francuskiej [w:] Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.
- Góralski W., *Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską w obradach sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych z 16 grudnia 1997 r.*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2021, t. 24.
- Granat M., *Uwagi o pojmowaniu art. 90 Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Grzybowski M., Mikuli P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych [w:] System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Institucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. W. Sokolewicz, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Iwanek J., *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii [w:] Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.

- Jackiewicz A., *Miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym* [w:] *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś*, red. J. Matwiejuk, Białystok 2009.
- Jaskiernia J., *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej w świetle Konstytucji RP* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej: księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Kijowski M., *Postępowanie legislacyjne z projektami ułatw ratyfikacyjnych. Uwagi na tle art. 89 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4.
- Kijowski M., *Udział Sejmu i Senatu w ratyfikacji umów międzynarodowych (1919-2003)*, Rzeszów 2004.
- Kruk M., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Kruk M., *Rozważania o kształtowaniu się zwyczajów i obyczajów politycznych praktyce konstytucyjnej*, „Acta Univesitatis Wratislaviensis. Prawp” 1995, nr 247.
- Krukowski J., *Spór wokół ratyfikacji konkordatu*, „Rocznik Nauk Prawnych KUL” 1996, t. VI.
- Kubuj K., *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Kuczma P., *Prawo zwyczajowe jako niepisane źródło prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 4.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.

- Łętowska E, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4.
- Małajny R.M., *Konkordat polski z 1993 r. – altera pars* [w:] *Konkordat polski 1993. Wybór materiałów źródłowych z lat 1993–1996*, red. B. Górowska, Warszawa 1997.
- Masternak-Kubiak M., *Odeśłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003.
- Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.
- Mikuli P., *Ustawy o ograniczonym zakresie przedmiotowym w systemie źródeł prawa w Polsce. Uwagi porządkujące*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Pastuszko G., Grzesik-Kulesza M., Zięba-Załucka H., *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki*, Warszawa 2020.
- Patrzalek A., Szmyt A., *Warunki prawne wniesienia projektu ustawy* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1994.
- Peszkowski S., *System źródeł prawa w Konstytucji RP w perspektywie legislacyjnej* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019.
- Preisner A., *Ratyfikacja umów międzynarodowych* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1994.
- Preisner A., *Zwyczaj i prawo zwyczajowe* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997.
- Radziejewicz P., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995.

- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Sarnecki P., *W sprawie procedury tworzenia umów międzynarodowych (z uwzględnieniem roli parlamentu)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3.
- Skubiszewski K., *Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa [w:] Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, red. A. Wasilkowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- Smoktunowicz E., *Dylematy prawotwórcze organów władzy wykonawczej*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 6.
- Sobczyk P., *Ustawa jako akt parlamentu ustanowiony w szczególnym trybie [w:] Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009.
- Sobolewski P., *Umowy międzynarodowe i prawo organizacji międzynarodowych w systemie źródeł prawa polskiego [w:] Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019.
- Sokolewicz W., *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalania*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2.
- Sokolewicz W., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Sokolewicz W., *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Szmyt A., *Ustawa referendalna [w:] Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995.

- Szymanek J., *Ludowa inicjatywa ustawodawcza. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11.
- Szymanek J., *Opinia w sprawie trybu ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424, s. 1 z dnia 15 grudnia 2020 r.) oraz przedstawionego Sejmowi RP projektu ustawy ratyfikacyjnej (druk sejmowy nr 1123)*, Zeszyty Prawnicze BAS” 2021, nr 3.
- Szymanek J., *Tryb ratyfikacji konkordatu z 1993 roku – główne problemy* [w:] *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. Cz. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009.
- Uziębło P., *O potrzebie wprowadzenia ustawy referendalnej do systemu prawnego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 1.
- Wiącek M., Art. 89 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016.
- Winogrodzka M.A., *Miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „International Journal of Legal Studies” 2019, nr 2.
- Wojtyczek K., *Glosa do postanowienia TK z 6 XII 1994 r., sygn. akt U 4.94*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.
- Wójtowicz K., *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP* [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Zubik M., *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.

Przegląd Legislacyjny 1/2025

MATERIAŁY

Zmiany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, które są niezbędne do wdrożenia systemów e-legislacji

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie rekomendacji dotyczących zmian w przepisach prawa niezbędnych do wdrożenia systemów e-legislacji oraz takich zmian, które mogą być przydatne we wdrażaniu tych systemów, wypracowanych w ramach prac zespołu ekspertów funkcjonującego przy zespole e-Legislacja powołanym na podstawie zarządzenia nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2024 r.¹.

Rekomendacje odnoszą się do przepisów wyrażających cztery grupy zasad: zasady informowania o rządowym procesie legislacyj-

1 M. P. z 2024 r. poz. 319 z późn. zm.

nym, zasady redagowania i ogłaszania prawa, zasady informowania o procesie zawierania umów międzynarodowych i ogłaszania tych umów, oraz zasady techniki prawodawczej.

2. Ocena stanu obecnego

Obecnie obowiązujące w Polsce przepisy regulujące proces legislacyjny oraz dotyczące powszechnego dostępu do informacji o prawie są rozproszone i niekompletne, a w niektórych kwestiach niespójne lub nieracjonalne. W poniższych uwagach zostaną omówione wyłącznie te, które w jakiś sposób wiążą się z funkcjonowaniem publicznych systemów informatycznych obsługujących ten proces.

3. Przepisy dotyczące się informowania o rządowym procesie legislacyjnym

Z punktu widzenia funkcjonowania publicznych systemów informujących o przebiegu prac legislacyjnych prowadzonych przez rząd warto zwrócić uwagę na trzy grupy przepisów, które dotyczą kolejno: wykazów prac legislacyjnych, systemu Rządowy Proces Legislacyjny, prowadzenia konsultacji.

Teraz funkcjonowanie rządowych wykazów prac legislacyjnych (wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów) jest uregulowane w następujących przepisach:

1. art. 3, 3a, 4, 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa² (zwana dalej „ustawą lobbingską”);

2 T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 248 z późn. zm.

2. § 25, 25a, 25aa, 31, 132a i 141 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów³ (zwana dalej „Regulaminem pracy Rady Ministrów”);
3. zarządzenie nr 7 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu⁴.

Powołane przepisy ustawy lobbingowej powinny zostać przeniesione do ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵. Można przy tym zrezygnować z regulacji zawartej obecnie w art. 3a ust. 2. Przepis ten stanowi, że: „Rada Ministrów przedstawia Sejmowi, raz na 6 miesięcy roku kalendarzowego, wykaz w zakresie projektów ustaw, co do których określono planowany termin ich przyjęcia przez Radę Ministrów”. Realizacja obowiązku wyrażonego w tym przepisie straciła na znaczeniu od czasu, gdy wykazy są publicznie dostępne.

Warto rozważyć, czy regulacja zawarta w zarządzeniu nr 7 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu nie powinna zostać przeniesiona do Regulaminu pracy Rady Ministrów. Zespół do spraw Programowania Prac Rządu mógłby wówczas stać się koordynatorem wykazów prac legislacyjnych.

Jeśli chodzi o same wykazy prac legislacyjnych, należy postulować, aby:

1. zostały ujednolicone funkcjonalnie;
2. były tworzone w sposób stały, a nie ograniczający się do danego składu Rady Ministrów (ponieważ bardzo utrudnia to wyszukiwanie informacji);

3 T.j. M. P. z 2024 r. poz. 806.

4 M. P. z 2024 r. poz. 78 z późn. zm.

5 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 z późn. zm.

3. uwzględniały (w postaci dodatkowych metadanych) przypadki, gdy projekt danego aktu prawnego powstaje dlatego, że obowiązujące przepisy traktują wydanie tego aktu jako obowiązek (dotyczy to zarówno sytuacji, kiedy ustawowy przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego ma charakter obligatoryjny⁶, jak i sytuacji, w której wydania tego aktu wymagają przepisy prawa Unii Europejskiej⁷), a jednocześnie przepisy te określają datę wydania tego aktu; w tym celu należy powiązać wykazy z bazą upoważnień ustawowych oraz bazą o transpozycji aktów prawnych UE przez polskie prawo.

Zespół do spraw Programowania Prac Rządu, jako koordynator funkcjonowania wykazów, powinien dbać o prawidłowe funkcjonowanie wykazów w każdym z wymienionych aspektów. W wypadkach, o których mowa w punkcie 3, przepisy powinny przewidywać obowiązek uwzględnienia w wykazach oraz obowiązek określenia daty rozpoczęcia prac nad danym projektem.

Jednym z najważniejszych elementów systemu źródeł informacji o toczących się w rządzie pracach legislacyjnych jest system Rządowy Proces Legislacyjny. Formalną podstawą prawną tego systemu jest § 52 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Tak ważny dla funkcjonowania państwa system powinien mieć podstawę ustawową, dlatego postuluję wprowadzenie takiej podstawy do ustawy o Radzie Ministrów.

Przepisy muszą wyraźnie określać zakres oraz rodzaje danych udostępnianych w wykazach i w RPL. Zarówno wykazy, jak i RPL

6 O tym przypadku wydaje się mówić § 24 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

7 O tym przypadku mówi § 24 ust. 1 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

muszą mieć jasno zdefiniowane API, a także umożliwiać automatyczne pobieranie danych.

Już na etapie wykazów prac legislacyjnych należy stosować unikalny europejski identyfikator projektowanych regulacji (ELI-DL) i korzystać z niego również w RPL.

Na rozciągnięcie na Rządowy Proces Legislacyjny oraz przeniesienie do ustawy o Radzie Ministrów zasługują również przepisy ustawy lobbingowej dotyczące organizowania wysłuchań publicznych i konsultacji społecznych. Jednocześnie w przypadku konsultacji społecznych należy przewidzieć możliwość prowadzenia ich w formie elektronicznej i uregulować podstawowe zasady ich prowadzenia w tej formie.

4. Przepisy odnośnie do redagowania i ogłaszania stanowionych aktów prawnych

Aktualnie przepisami regulującymi redagowanie i ogłaszanie stanowionych aktów prawnych są:

1. ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸ (zwana dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych”) wraz z wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi:
 - a) rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych⁹;

8 T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.

9 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2622.

- b) rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie określenia wzorów graficznych winiet dzienników urzędowych¹⁰;
- 2. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹¹, zwane dalej „ZTP”.

Obowiązek stosowania ujednoliconych zasad redagowania aktów prawnych jest kluczowy dla sprawnego funkcjonowania systemów informatycznych obsługujących proces legislacyjny. Dotychczasowe umiejscowienie upoważnienia do uregulowania tych kwestii (w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów) jest nieprawidłowe, gdyż omawiany obowiązek nie powinien być postrzegany jako wewnętrzna sprawa Rady Ministrów. Dodatkowo przepisy dotyczące techniki prawodawczej i ogłaszania prawa są wzajemnie powiązane. Dlatego można postulować, by powołane powyżej przepisy zastąpić jedną, kompleksową regulacją składającą się z ustawy oraz aktów wykonawczych.

Gdyby ustawa ta miała nie obejmować wypadków zawierania i ogłaszania umów międzynarodowych (zobacz uwagi poniżej), to określenie jej przedmiotu mogłoby brzmieć „o stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o udostępnianiu informacji o nim”. W przepisach ogólnych taka ustawa musiałaby zawierać wyraźne zastrzeżenie, że nie reguluje nie tylko kwestii zawierania i ogłaszania umów międzynarodowych, ale też kwestii proceduralnych, które uregulowane są w przepisach regulujących tryb pracy organów zaangażowanych w proces prawodawczy oraz kwestii kontroli legalności ustanowionych aktów prawnych. Natomiast w przeciwnym wypadku (gdyby ustawa objęła również zasady ogłaszania umów

10 Dz. U. poz. 2315.

11 T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

międzynarodowych), to mogłaby nosić tytuł „ustawa o tworzeniu i ogłaszaniu prawa oraz o udostępnianiu informacji o nim”.

4.1. Przepisy dotyczące stanowienia prawa

Poza obowiązkiem stosowania ujednoliconych standardów redagowania projektów aktów prawnych (i towarzyszącym mu upoważnieniem do wydania rozporządzenia w sprawie ZTP), z zagadnień dotyczących się stanowienia prawa w nowej ustawie mogłyby zostać uregulowane następujące kwestie:

- metodyka prowadzenia prac legislacyjnych;
- uogólniony obowiązek sporządzania uzasadnień do projektowanych aktów prawnych;
- podstawa do wydawania aktów wykonawczych w okresie *vacatio legis* przepisu upoważniającego;
- określenie skutków zmiany organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego;
- określenie skutków innych zmian w przepisie upoważniającym;
- określenie skutków uchylenia przepisu upoważniającego;
- obowiązek opracowywania projektów aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych;
- uogólniony obowiązek informowania o prowadzonych pracach legislacyjnych.

Metodyka prowadzenia prac legislacyjnych jest obecnie opisana w § 1 ZTP. Nie należy mylić tej problematyki z procedurami opracowywania projektów aktów normatywnych, które są uregulowane w regulaminach pracy poszczególnych organów. Regulaminy te muszą być dostosowane do specyfiki wewnętrznej organizacji danego organu, a więc znacząco różnią się między sobą. Dlatego w ewentualnej ustawie o stanowieniu i ogłaszaniu prawa można jedynie opisać poprawną, modelową metodykę tych prac, a zapewnienie jej realizacji należy pozostawić regula-

minom pracy poszczególnych organów, wydanym na podstawie odrębnych przepisów.

Kolejną kwestią odnoszącą się do stanowienia prawa, która mogłaby zostać uregulowana w jednolity sposób dla wszystkich przypadków tworzenia prawa w Polsce, jest zakres i sposób sporządzania uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Z jednej strony obowiązujące w tej kwestii przepisy zawierają wiele podobieństw (por. art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹² i § 10 Regulaminu pracy Rady Ministrów), a z drugiej – dotkliwy jest brak takich przepisów w pozostałych wypadkach. W szczególności dotyczy to obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji (OSR). Obowiązek sporządzania OSR powinien więc zostać rozciągnięty na wszystkie przypadki tworzenia prawa, z tym że zakres dokonywania tej oceny powinien być dostosowany do zakresu i przedmiotu projektowanej regulacji. Inną kwestią, która mogłaby zostać uregulowana w odniesieniu do uzasadnień, jest obowiązek przekonującego uzasadnienia w sytuacjach, gdy prawodawca zamierza skrócić *vacatio legis* stanowionego aktu.

Rozwiązaniem, które mogłoby pomóc w funkcjonowaniu systemów informacji o prawie, jest obowiązek dołączenia do uzasadnienia projektu aktu prawnego tabeli korelacji, w której projektodawca zestawia projektowane przepisy z przepisami przez nie zastępowanymi. Takie tabele znakomicie ułatwiają redakcjom systemów informacji o prawie radzić sobie z przypadkami, gdy zastępowane przepisy są powoływane w innych dokumentach lub z informatyzowanych procedurach. Akty prawne powinny być w tym zakresie znowelizowane, ale orzecznictwo czy inne doku-

12 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M. P. z 2022 r. poz. 990 z późn. zm.

menty powołujące dotychczasowe przepisy nie są nowelizowane i stają się nieczytelne wraz z przeniesieniem danej regulacji do nowego aktu prawnego. Tabele korelacji są powszechnie stosowane w prawodawstwie europejskim (zob. też uwagę poniżej na temat ograniczania wypadków zastępowania dotychczasowych aktów nowymi aktami).

W omawianej ustawie powinien znaleźć się przepis upoważniający do wydawania aktów wykonawczych w okresie *vacatio legis* przepisu upoważniającego Obecnie na poziomie ustawowym obowiązuje jedynie przepis upoważniający do ogłaszania aktów wykonawczych w okresie *vacatio legis* przepisu upoważniającego (art. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Przepis, który „upoważnia” do ich wydawania w tym okresie, znajduje się w ZTP (§ 128 ust. 1), ale oczywiście to nie jest poprawny sposób umiejscowienia takiego przepisu w naszym systemie prawnym.

Jednymi z najbardziej kontrowersyjnych spraw, które wymagają regulacji na poziomie ustawowym, są zagadnienia uregulowane na ten moment w § 32 i 33 ZTP. Obecne umiejscowienie § 32 ZTP jest niewłaściwe, bo kwestii odnoszących się do zasad ustalania obowiązywania aktów wykonawczych nie można skutecznie uregulować w akcie wykonawczym. Dlatego też regulacja ta powinna być przeniesiona do ustawy. Kwestia dotycząca skutków uchylenia przepisu upoważniającego jest poprawnie uregulowana w § 32 i 33 ZTP i nie budzi wątpliwości, wystarczy zatem przenieść ją do ustawy. Trudniejsze jest zagadnienie skutków zmiany przepisu upoważniającego. Osobno należy uregulować skutki zmiany organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego (w chwili obecnej te kwestie są uregulowane odpowiednio w § 32 ust. 2 i § 122 ust. 2 ZTP; warto przy tym zauważyć, że regulacja tycząca się zmiany organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego powinna dotyczyć również innych kwestii niż samo obowiązy-

wanie dotychczasowego aktu), a oddzielnie skutki innych zmian w przepisie upoważniającym (teraz kwestie te reguluje § 32 ust. 3 ZTP, który jest przedmiotem krytyki zarówno w literaturze¹³, jak i w opinii Rady Legislacyjnej¹⁴). Poprawne uregulowanie tej kwestii ma fundamentalne znaczenie w procesie potencjalnego tworzenia publicznego systemu informacji o prawie, gdyż w przeciwnym razie trudności w ustalaniu, czy dany akt wykonawczy obowiązuje, obarczą twórców takiego systemu. Do ustawy należy też przenieść podstawę prawną przedłużania mocy obowiązującej aktów wykonawczych wydanych na podstawie uchylanych (przenoszonych) przepisów upoważniających (aktualnie zagadnienie to jest uregulowane w § 33 ZTP).

Obecnie obowiązek opracowywania projektów aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych wynika pośrednio z art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a jest konkretyzowany w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 28c tej ustawy. Kwestie te powinny być uregulowane wprost w odniesieniu do etapu projektowania aktu normatywnego. Odnosząc się do obowiązującego rozporządzenia wydanego na podstawie art. 28c¹⁵, należy postulować, by jego przyszły odpowiednik wyraźnie rozstrzygał, w jakim zakresie do dokumentów elektronicznych zawierających tekst aktu prawnego stosuje się przepisy

13 Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 264.

14 Zob. Rada Legislacyjna, *Opinia o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, RL-0303-42/14, Warszawa, 13.02.2015, s. 4–8.

15 Powołane powyżej rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych.

rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych¹⁶.

W dziale dotyczącym stanowienia prawa można zamieścić również uogólniony obowiązek informowania o prowadzonych pracach legislacyjnych. Jest to informacja publiczna w rozumieniu art. 61 Konstytucji. Art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁷ do informacji publicznych wprost zalicza „zamierzenia działań władzy ustawodawczej i wykonawczej” oraz „projektowanie aktów normatywnych”. Jednocześnie jednak ustawa przewiduje jedynie ogólne tryby udostępniania informacji publicznych, wśród których podstawowym jest ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 7–9). Bardziej szczegółowe zasady (w postaci obowiązku tworzenia wykazów prac legislacyjnych oraz udostępniania informacji o prowadzonych pracach legislacyjnych w specjalnie do tego przeznaczonym systemie informacji) funkcjonują obecnie wyłącznie w odniesieniu do Rady Ministrów i Sejmu. Obowiązek informowania o planowanych pracach legislacyjnych ma jednak charakter ogólny i dlatego warto rozszerzyć go na wszystkie organy tworzące prawo. Umożliwiłoby to wdrożenie europejskiego identyfikatora projektów aktów prawnych ELI-DL (*ELI for Draft Legislation*). W założeniu ELI-DL ma być uniwersalnym identyfikatorem zawierającym ustrukturyzowane dane na temat projektów legislacyjnych. Jest wdrażany w państwach Unii Europejskiej w celu ułatwienia wymiany danych o pracach legislacyjnych pomiędzy systemami informacji o prawie oraz monitorowania prac legislacyjnych.

16 Dz. U. z 2006 r., Nr 206, poz. 1517.

17 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

4.2. Przepisy dotyczące ogłaszania prawa

Drugą ważną częścią ewentualnej nowej ustawy byłyby przepisy odnośnie do urzędowego ogłaszania aktów prawnych. Obowiązująca ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych jest aktem stosunkowo nowym i wiele jej przepisów można przenieść do nowej ustawy.

Fundamentalnym postulatem, wykraczającym poza zakres zainteresowań zespołu e-Legislacja, a jednocześnie mającym istotne znaczenie dla jego prac, jest postulat wyraźnego poddania kwestii ogłaszania aktów normatywnych przepisom o skardze na bezczynność organu administracji. Obowiązujące przepisy słusznie traktują ogłoszenie aktu normatywnego w kategoriach obowiązku (art. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych), który należy realizować „niezwłocznie” (art. 3 powołanej ustawy), ale brakuje wyraźnego przepisu, który nakazywałby stosowanie do tego obowiązku przepisów o skardze na bezczynność organu administracji¹⁸, a polskie sądy administracyjne od połowy lat 90. XX w. stoją na stanowisku, że skarga ta nie przysługuje na bezczynność organu odpowiedzialnego za ogłoszenie aktu normatywnego, gdyż ogłoszenie aktu normatywnego nie ma indywidualnego charakteru. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest art. 64 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁹, który przewiduje skargę na bezczynność wojewody i w tym wypadku nie daje podstaw do odrzucania skarg na jego bezczynność w zakresie ogłaszania aktów prawa miejscowego²⁰. Zarówno z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa

18 Art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935.

19 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

20 Zob. np. wyrok NSA w Warszawie z 30.10.2000 r., OSA 3/00, ONSA 2001/2, poz. 46.

prawa, jak i stabilności polskiego porządku prawnego omawiany wyjątek należy uogólnić oraz wyrazić w stosunku do wszystkich przypadków ogłaszania prawa.

Kolejną kwestią, która wymaga rozstrzygnięcia w odniesieniu do ogólnych przepisów dotyczących ogłaszania aktów normatywnych, jest zakres tego obowiązku. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi, że ogłoszenie każdego aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, a tylko odrębny przepis ustawowy może ten obowiązek wyłączyć (art. 2 powołanej ustawy). Nie znajduje to jednak pokrycia w dalszych przepisach, które określają zawartość poszczególnych dzienników urzędowych. Zbyt ubogie są katalogi aktów ogłaszanych w Monitorze Polskim²¹ i dziennikach urzędowych ministrów²² oraz kierowników urzędów centralnych, i nie przewidziano żadnego dziennika urzędowego służącego do ogłaszania aktów wewnętrznie obowiązujących organów administracji terenowej i samorządu terytorialnego. Jednocześnie w niektórych przypadkach do dzienników urzędowych trafiają dokumenty, które nie są aktami normatywnymi (np. ogólne interpretacje podatkowe). Z tego powodu katalog dokumentów ogłaszanych w poszczególnych rodzajach dzienników urzędowych powinien zostać przejrany. Należy także wyraźnie wskazać, gdzie ogłasza się akty normatywne, dla których nie przewidziano dziennika urzędowego.

Na przeniesienie do nowej ustawy nie zasługuje dotychczasowy art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Przepis ten „pozwała” na wprowadzanie aktów normatywnych z mocą

21 Przykładem może być brak podstaw do ogłaszania w Monitorze Polskim zarządzeń Marszałka Sejmu, który skutkuje m.in. tym, że Statut Najwyższej Izby Kontroli nie został ogłoszony.

22 Jako przykład można podać brak podstawy prawnej do ogłaszania aktów normatywnych Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

obowiązującą przed ich ogłoszeniem. Rozwiązanie to jest nie tylko sprzeczne z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, ale jest też nieporozumieniem. Wyjątkowo dopuszczalne (o ile nie narusza zasady ochrony praw nabytych oraz innych konstytucyjnych zasad poprawnej legislacji) jest wprowadzenie do aktu normatywnego przepisu stanowiącego, że określone normy ustanowione w danym akcie będą miały zastosowanie również do oceny pewnych stanów faktycznych, które miały miejsce przed jego wejściem w życie. Jednakże takich kwestii nie rozstrzyga się w przepisie o wejściu w życie, lecz przepisach przejściowych (zob. § 30 ust. 1 ZTP).

W celu poprawienia czytelności ogłaszanych aktów prawnych można rozważyć wprowadzenie obowiązku, aby tekst aktu ogłaszanego w dzienniku urzędowym rozpoczynał się od spisu treści. Redakcja dziennika urzędowego mogłaby generować taki spis automatycznie na podstawie zastosowanych w danym akcie jednostek systematyzacyjnych i ich tytułów. W odniesieniu do aktów prawnych, w których nadano tytuły podstawowym jednostkom redakcyjnym (zob. uwagi poniżej), spisy treści powinny obejmować również takie jednostki.

4.3. Przepisy dotyczące udostępniania informacji o prawie

Kwestią, która wymaga uregulowania niemal całkowicie od nowa, jest zagadnienie udostępniania informacji o prawie. Obecna regulacja przewiduje jedynie:

- prowadzenie zbiorów dzienników urzędowych przez organy je wydające (art. 27 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych),
- udostępnianie dzienników urzędowych i ich zbiorów (art. 26 i 28b powołanej ustawy);
- prowadzenie zbiorów aktów prawa miejscowego, ale tylko tych stanowiących przez powiat lub gminę (art. 28 powołanej ustawy);

- wydawanie wydruków z wyżej wymienionych zbiorów dzienników urzędowych oraz aktów prawa miejscowego (art. 28a powołanej ustawy);
- udostępnianie zbiorów Dziennika Urzędowego UE (art. 29b powołanej ustawy).

Regulacja jest niespójna, ale przede wszystkim dalece niewystarczająca zarówno z punktu widzenia potrzeb związanych z obsługą procesów stanowienia prawa, jak powszechnego dostępu do informacji o prawie.

Z obu punktów widzenia największym mankamentem obowiązującej regulacji jest brak przepisów, które zobowiązywałyby do prowadzenia i udostępniania zbiorów aktów ustanowionych przez dany organ. Obecnie obowiązujący art. 28, nakładający odpowiednio na starostę i wójta/burmistrza/prezydenta miasta obowiązek prowadzenia zbiorów aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat/gminę, powinien być rozciągnięty na wszystkie organy stanowiące prawo oraz wszystkie rodzaje stanowionych przez nie aktów prawnych. Jest to niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania poszczególnych elementów systemu informatycznego obsługującego proces legislacyjny. Na potrzeby tego systemu każdy organ stanowiący prawo musi posiadać repozytorium już ustanowionych aktów prawnych. Repozytorium musi zawierać i udostępniać zarówno teksty, jak i metadane każdego takiego aktu. W obydwu wypadkach chodzi o dane strukturalne, gdyż tylko takie dane pozwalają na ich wykorzystywanie do komunikacji pomiędzy poszczególnymi systemami.

W przypadku organów kolegialnych obowiązek powinien spoczywać na organie kierującym pracami danego organu prawodawczego. Dla organów wchodzących w skład Rady Ministrów repozytorium można utworzyć nie na szczeblu poszczególnych

organów stanowiących prawo, lecz na szczeblu całej Rady Ministrów (na przykład w Rządowym Centrum Legislacji).

Należy zastanowić się, czy europejski identyfikator aktów prawnych (ELI), który teraz nadawany jest tylko aktom ogłaszanym w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, nie powinien objąć również innych aktów prawnych. W razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie identyfikator ELI mógłby być nadawany w omawianych repozytoriach.

Aktualnie funkcję takich repozytoriów pełnią *de facto* dzienniki urzędowe. Jest to jednak rozwiązanie wadliwe, gdyż dzienniki urzędowe zostały stworzone jako publiczne rejestry, których rolą jest rejestrowanie zmian w systemie prawnym (od takiej rejestracji niekiedy uzależnia się możliwość wejścia w życie zmian w systemie prawnym) oraz dostarczanie urzędowego dowodu na treść ustanowionych przepisów. W polskiej praktyce w dziennikach urzędowych ogłasza się dokumenty w formacie pdf, który dobrze nadaje się jako dowód, ale nie jako środek do przekazywania danych strukturalnych pomiędzy systemami informatycznymi. Dlatego obydwa rozwiązania (dzienniki urzędowe i repozytoria aktów ustanowionych przez dany organ) powinny być traktowane jako dwa oddzielne elementy systemów służących do obsługi procesów legislacyjnych.

Utworzenie omawianych repozytoriów należy odróżnić od utworzenia publicznego systemu informacji o prawie. Powstanie repozytoriów może być traktowane jako wstęp do stworzenia publicznego systemu informacji o prawie. Taki system nie musi być tworzony przez organy stanowiące prawo. Na świecie funkcjonują w tym zakresie bardzo różne rozwiązania:

1. europejski system EurLex jest faktycznie obsługiwany przez operatora wyłanianego raz na kilka lat w drodze przetargu nadzorowanego przez niewielką redakcję w Biurze Oficjalnych Publikacji UE;

2. francuski system Légifrance jest opracowywany przez specjalnie powołany urząd, który nie jest organem stanowiącym prawo;
3. austriacki system RIS jest tworzony przez rząd, w oparciu o elektroniczny dziennik urzędowy;
4. niemiecki system IURIS jest utrzymywany przez spółkę, w której rząd ma 51% udziałów (spółka ma obowiązek bezpłatnie udostępniać ujednolicone wersje obowiązujących aktów prawnych, ale w pozostałym zakresie może prowadzić działalność komercyjną).

Największym problemem w funkcjonowaniu systemów informacji o prawie (zwłaszcza publicznych) jest ocena obowiązywania aktów prawnych. Kompetencje władczego decydowania o tym, czy dany akt pozostaje w mocy, należą wyłącznie do organu upoważnionego do wydania tego aktu, więc każda ocena dokonywana samodzielnie przez podmiot tworzący system informacji o prawie naraża go na krytykę. Z tego powodu należałoby rozważyć, czy do kompetencji Rady Legislacyjnej nie dodać odpowiadania na pytania o ocenę obowiązywania aktów prawnych. W pierwszych latach budowy publicznego systemu informacji o prawie warto byłoby nawet zlecić Radzie Legislacyjnej przeprowadzenie analizy oceny obowiązywania dotychczasowych zbiorów aktów prawnych pod tym kątem. Opinie RL na temat obowiązywania danych aktów prawnych nie byłyby wiążące i musiałyby podlegać udostępnieniu wraz z uzasadnieniem.

4.4. Przepisy dotyczące ogłaszania tekstów jednolitych i udostępniania wersji ujednoliczonych

Zarówno omawiane powyżej repozytoria, jak i publiczny system informacji o prawie powinny zawierać nie tylko teksty aktów prawnych ogłoszone w dziennikach urzędowych (wer-

sje pierwotne i teksty jednolite), ale również wszystkie wersje ujednolicone. Dzięki udostępnieniu takich wersji w postaci strukturalnej organy stanowiące prawo nie musiałyby już korzystać z komercyjnych systemów informacji prawnej w procesie redagowania projektów aktów zmieniających. Udostępnianie tych wersji jest także pożądane z punktu widzenia tworzenia publicznych systemów informatycznych, w których znajdują się odwołania do obowiązujących przepisów. Nie trzeba też dodawać, że dostęp do takich tekstów jest potrzebny każdemu mieszkańcowi naszego kraju.

Wdrożenie opisywanego rozwiązania zmieniałoby okoliczności, w jakich funkcjonują przepisy o ogłaszaniu tekstów jednolitych. Mogłyby być ogłaszane nieco rzadziej, ale w sytuacjach, w których pożądane jest ogłoszenie nowej wersji tekstu aktu prawnego. Może to dotyczyć sytuacji, w których w tekście danego aktu normatywnego:

- uwspółcześniono pisownię;
- poprawiono numerację przepisów (zob. uwagi na temat konieczności wyeliminowania indeksów górnych i niektórych przypisów przedstawione w końcowej części niniejszej ekspertyzy).

5. Przepisy odnoszące się do zawierania i ogłaszania umów międzynarodowych

Osobną uwagę należy poświęcić obowiązującej regulacji dotyczącej udostępniania informacji o zawieraniu umów międzynarodowych oraz ogłaszania tych umów. Ta część rządowego procesu legislacyjnego ma obecnie niemal całkowicie odrębną regulację, która jest wysoce niefunkcjonalna i w poważny sposób utrudnia, a w wielu wypadkach nawet uniemożliwia tworzenie wiarygod-

nych systemów informacji o prawie obowiązującym w Polsce. Na szczególną krytykę zasługują następujące rozwiązania:

- brak regulacji dotyczących się udostępniania informacji o rządowym procesie zawierania umów międzynarodowych;
- aktualna praktyka ogłaszania umów międzynarodowych i dokumentów z nimi związanych;
- forma ogłaszania umów międzynarodowych;
- brak przepisów dotyczących tworzenia i udostępniania publicznego repozytorium umów międzynarodowych;
- brak podstaw dla ogłaszania tekstów jednolitych (lub wersji ujednoliconych) umów międzynarodowych.

Obecnie kwestie dotyczące procedur zawierania umów międzynarodowych oraz ogłaszania tych umów są uregulowane w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych²³ (zwanej dalej „ustawą o umowach międzynarodowych”) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych²⁴. Regulamin pracy Rady Ministrów stanowi jedynie, iż postępowanie z projektami umowy międzynarodowej, instrukcji negocjacyjnej i innych dokumentów związanych z zawieraniem i wypowiedzaniem umów międzynarodowych regulują odrębne przepisy (§ 19 ust. 3), co oznacza, że do tych kwestii nie odnoszą się ogólne rozwiązania przewidziane dla udostępniania informacji o rządowym procesie legislacyjnym. *De facto* ta część rządowego procesu legislacyjnego jest więc w znacznej mierze niejawna, co narusza art. 61 Konstytucji. Podstawowy postulat *de lege ferenda* sprowadza się zatem do tego, by jako niejawne traktować tylko te fragmenty

23 T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 127 zm.z późn. zm.

24 Dz. U. z 2000 r., Nr 79, poz. 891.

procesu zawierania umów międzynarodowych, które mają status informacji niejawnych, a w pozostałym zakresie traktować ten proces tak samo jak proces stanowienia aktów prawa krajowego. Wszystkie omawiane powyżej rozwiązania (system Rządowy Proces Legislacyjny, wykazy prac legislacyjnych oraz repozytoria utworzonych aktów prawnych) powinny objąć również umowy międzynarodowe.

W aktualnej praktyce ogłaszania umów międzynarodowych wciąż zdarzają się sytuacje, w których umowa międzynarodowa została przez Polskę zawarta i weszła w życie, a nie ogłoszono jej w żadnym dzienniku urzędowym. Nieogłoszenie umowy międzynarodowej powoduje trudności w ustalaniu aktualnego stanu prawnego nie tylko po stronie obywateli, ale też organów stosujących prawo w danym państwie. W tym aspekcie obowiązującym przepisom niewiele można zarzucić. Art. 18 ust. 4 ustawy o umowach międzynarodowych stanowi, że: „Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, może w wyjątkowych przypadkach, ze względu na istotny interes państwa, w szczególności interes obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli, odstąpić od obowiązku ogłoszenia tej umowy w Monitorze Polskim”. Art. 18 ust. 5 tej ustawy stanowi zaś, że: „w uzasadnionych przypadkach, odpowiednio, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej lub Prezes Rady Ministrów mogą odstąpić od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim dołączonego do umowy międzynarodowej aneksu lub załącznika, jeżeli zawierają one szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, niezastrzeżone do regulacji ustawowej, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli. W takim przypadku oświadczenie rządowe, ogłoszone wraz z umową międzynarodową w Dzienniku Ustaw lub Monitorze

Polskim, zawiera informację o miejscu udostępniania lub publikacji tekstu aneksu lub załącznika”. Drugi przypadek jest obecnie nieuzasadniony, bo akty ogłasza się w postaci elektronicznej i nawet dokumenty o znacznej objętości nie stanowią żadnego problemu. Co do pierwszego przypadku, powinien być ograniczony jedynie do informacji niejawnych. Jednak w praktyce to nie te przepisy stanowią najważniejszy problem, lecz niestosowanie się do obowiązku ogłaszania umów międzynarodowych. W tym obszarze pomocne mogą okazać się dwa rozwiązania: objęcie obowiązku ogłoszenia umowy międzynarodowej możliwością złożenia skargi na bezczynność organu administracji oraz wprowadzenie obowiązku informowania o procesie zawierania umów międzynarodowych. Obowiązujące przepisy, na wzór przepisów o projektowaniu rozporządzeń i ustaw, powinny wymagać, by na pewnym etapie rządowych prac zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej prowadzenie tych prac było ujawniane w RPL.

Kolejnym ważnym problemem są przepisy techniczne dotyczące się ogłaszania umów międzynarodowych. Po pierwsze, obowiązująca ustawa stanowi, że umowa międzynarodowa wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, a w wypadku konieczności dokonania tłumaczenia – również z tekstem tego tłumaczenia na język polski, jest ogłaszana w formie dokumentu elektronicznego, ale podstawą do ogłoszenia nie jest dokument elektroniczny, lecz „oryginał dokumentu w postaci papierowej”. Rozciągnięcie tego wyjątku na dokumenty zawierające polskie tłumaczenia umów oraz oświadczenia rządowe odnoszące się do tych umów jest niczym nieuzasadnione, gdyż dokumenty te są teraz tworzone w postaci elektronicznej. W praktyce dokumenty są ogłaszane w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim w postaci skanów graficznych, a nie dokumentów tekstowych. Takie skany nie są indeksowane przez wyszukiwarki internetowe. Oznacza to

de facto, że te strony Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, na których opublikowano umowy międzynarodowe, ich tłumaczenia oraz oświadczenia rządowe ich dotyczące, należą do tzw. *invisible web*, czyli części Internetu, która nie jest zaindeksowana przez pełnotekstowe wyszukiwarki internetowe, takie jak *Google*. Ten sposób ogłaszania narusza ponadto obowiązujące wymagania odnośnie do dostępności urzędowych stron internetowych²⁵. W tym zakresie art. 18a ustawy o umowach międzynarodowych wymaga pilnej nowelizacji.

Drugim problemem dotyczącym technicznych aspektów ogłaszania umów międzynarodowych są przypadki, gdy w dzienniku urzędowym pod jedną pozycją ogłasza się kilka umów międzynarodowych albo umowę międzynarodową wraz z odnoszącymi się do niej oświadczeniami rządowymi. Takie rozwiązania utrudniają wyszukiwanie poszczególnych dokumentów (bo w metadanych dokumentu ogłoszonego w danym dzienniku urzędowym odnajdujemy tylko metadane jednego z tych dokumentów). W dodatku obecnie w Polsce identyfikator ELI jest nadawany właśnie na podstawie miejsca publikacji. W efekcie w bazie ELI nie znajdziemy np. traktatów unijnych, które zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw jako załączniki do traktatu akcesyjnego. Należy więc postulować, by w przepisach regulujących ogłaszanie umów międzynarodowych znalazł się wyraźny przepis nakazujący ogłaszanie każdego dokumentu osobno.

Do umów międzynarodowych należy również odnieść opisany powyżej postulat utworzenia repozytoriów. Obecnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych udostępnia informacje o wybranych umowach międzynarodowych w bazie dostępnej na stronie traktaty.msz.gov.pl. Baza jest jednak niekompletna, a dostępne w niej dane

25 Zob. ustawę z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1440.

i dokumenty nie mają charakteru danych strukturalnych. Należy zatem postulować, by każdy organ zawierający umowy międzynarodowe stworzył i udostępnił repozytorium takich umów (można też rozważyć rozwiązanie polegające na tym, że repozytorium tworzy MSZ, a pozostałe organy zawierające umowy mają obowiązek umieszczać w nim wszystkie zawarte przez siebie umowy). W takim repozytorium powinny być dostępne nie tylko pierwotne, ale także ujednolicone teksty umów międzynarodowych.

6. Zasady techniki prawodawczej

Perspektywa budowy nowoczesnego systemu informatycznego, obsługującego proces legislacyjny oraz zwiększającego powszechny dostęp do informacji o prawie, wymaga przeanalizowania funkcjonujących zasad redagowania tekstów aktów prawnych. Obecnie są one wyrażone w ZTP oraz w różnego rodzaju zbiorach dobrych praktyk legislacyjnych, wewnętrznych instrukcjach itp.

6.1. Stosowane sposoby identyfikacji i tytułowania aktów prawnych

Do tej kategorii zaliczamy wszystkie stosowane aktualnie sposoby oznaczania przepisów, dzięki którym w innych dokumentach nie ma potrzeby powtarzania powoływanych przepisów. Omawiane poniżej problemy wpływają na czytelność systemu prawnego, ale mają też szczególne znaczenie dla funkcjonowania algorytmów i sztucznej inteligencji w prawie.

W celu poprawienia identyfikowalności aktów prawnych należy przede wszystkim wyeliminować przypadki tworzenia aktów prawnych o identycznym tytule. Jako że tylko częściowo zależy to od legislatorów (bo niekiedy tożsame tytuły wynikają z faktu, że tego samego dnia dobiegły końca prace nad dwoma aktami

prawnymi dotyczącymi tej samej kwestii, np. zmieniającymi ten sam akt), samo wprowadzenie takiego zakazu ZTP może okazać się niewystarczające. Drugim rozwiązaniem, które może poprawić identyfikowanie aktów prawnych, jest wprowadzenie ich numeracji. W wypadku aktów prawnych ogłaszanych w Dzienniku Ustaw można po prostu przyjąć, że numerem aktu jest kombinacja roku i pozycji, pod którymi akt został pierwotnie ogłoszony²⁶.

Wdrożenie numerów aktów prawnych umożliwiłoby rezygnację z podawania w odsyłających dynamicznie przepisach informacji o miejscu publikacji aktu wymienionego w odesłaniu. Aktualnie przyjęte rozwiązanie (w przepisie odsyłającym podaje się miejsce publikacji danego aktu oraz miejsca publikacji późniejszych aktów zmieniających ogłoszonych przed dniem wydania aktu zawierającego odesłanie) może sprawiać wrażenie, że chodzi o odesłanie statyczne do wersji obowiązującej po uwzględnieniu wskazanych w ten sposób zmian, a nie taka jest intencja prawodawcy w przypadku odesłań dynamicznych. Po wdrożeniu numerów aktów prawnych przepis odsyłający w sposób dynamiczny nie wskazywałby żadnego miejsca publikacji. Dotychczasowe rozwiązanie (podawanie miejsca publikacji w opisany powyżej sposób) stosowałoby się jedynie w przepisie odsyłającym statycznie, w przepisach zmieniających oraz innych przepisach zawierających powołanie statyczne.

Dla przejrzystości systemu prawnego ważne jest również wyeliminowanie wypadków zamieszczania przepisów merytorycznych i przejściowych w aktach, których tytuły sugerują, że są wyłącznie aktami zmieniającymi. W tym celu w aktach o tytułach sugerujących, że tylko zmieniają inne akty prawne, należy zamieszczać wyłącznie przepisy zmieniające i przepisy o wejściu w życie,

26 Pomysł ten zaproponował Krzysztof Madej w opracowywanej przez niego rozprawie doktorskiej, która nie została jeszcze udostępniona.

a przepisy przejściowe umieszczać w aktach zmienianych (o ile to możliwe jako przepisy epizodyczne). Jeśli wyjątkowo zachodzi potrzeba zamieszczenia przepisów merytorycznych (np. epizodycznych) w akcie zmieniającym, to należy go utworzyć z samodzielnym tytułem, przepisy samodzielne zamieścić na początku, a przepisy zmieniające pod koniec aktu. W omawianym zakresie należy zmienić § 93 ZTP.

Należy zmienić zasady dotyczące kryteriów wyboru, czy zmianę w systemie prawnym wprowadza się w postaci nowelizacji istniejących przepisów, czy jako nowy akt prawny. Z dwóch powodów to drugie rozwiązanie powinno być traktowane jako skrajnie wyjątkowe. Po pierwsze dlatego, że oznaczenia dotychczasowego aktu i jego przepisów są powoływane w innych dokumentach (aktach prawnych, orzeczeniach, piśmiennictwie) oraz z informatyzowanych procedurach urzędowych i każda zmiana aktu prawnego powoduje dezaktualizację treści tych dokumentów. Po drugie, iż tworzenie całkowicie nowego aktu prawnego bardzo utrudnia rzetelne przeprowadzenie konsultacji i dokonanie oceny skutków regulacji. W takiej bowiem sytuacji trudno odróżnić elementy ulegające zmianie od elementów, które tylko zmieniają swoje oznaczenie, ale normatywnie pozostają takie same. Dlatego w § 84 ZTP należy ograniczyć możliwość opracowywania projektu nowej ustawy wyłącznie do sytuacji, gdy zmiany wprowadzane w ustawie miałyby naruszać jej konstrukcję lub spójność, zaś w pozostałych wypadkach zalecać nowelizowanie istniejących przepisów.

6.2. Stosowane sposoby identyfikacji i tytułowania przepisów

Należy wyeliminować przypadki, gdy przepisy są:

1. zamieszczane w załącznikach, gdyż to bardzo utrudnia ich prawidłową identyfikację;

2. umieszczane w przypisach (zob. poniżej uwagi na temat § 19a ZTP), przed wszystkim po to, aby wyeliminować wypadki, gdy przypisy podlegają nowelizacji;
3. numerowane przy zastosowaniu indeksu górnego (zakaz już jest, trzeba z jednej strony dopilnować, by był rygorystycznie przestrzegany, a z drugiej – rozwiązać problem istniejących tekstów zawierających indeksy górne; zob. uwagi na temat zmian w sposobie redagowania tekstów jednolitych).

Jednocześnie można wprowadzić zalecenie, żeby w ustawach i rozporządzeniach nadawać tytuły artykułom i paragrafom. W pierwszym rzędzie można ten obowiązek wprowadzić w odniesieniu do ustaw określanych jako „kodeks”, „prawo” lub „ordynacja”. Takie rozwiązanie poprawi czytelność aktów prawnych, a także ich zrozumiałość dla systemów AI. Można rozważyć, czy do aktów już ustanowionych takich tytułów nie wprowadzać w ramach wydawania tekstów jednolitych.

Należy też wyeliminować przypadki, gdy łamana jest zasada, że artykuł niepodzielony na ustępy albo ustęp składają się z więcej niż jednego zdania. Takie rozwiązanie utrudnia bowiem poprawne identyfikowanie i powoływanie zdań. Każde zdanie powinno mieć własną numerację, a więc być albo jednozdaniowym artykułem, albo jednozdaniowym ustępem.

Powinno się rozbudować przepisy dotyczące formułowania odesłań i innych powołań. W szczególności należy zakazać:

1. wtrącania jakichkolwiek treści pomiędzy powołanie przepisu a przytoczenie tytułu powoływanego aktu; każde wtrącenie powoduje, że algorytmy traktują taki przypadek jako dwa osobne powołania, z których pierwsze interpretują jako powołanie wewnętrzne;
2. pośredniego powoływania aktów prawnych (np. za pomocą zwrotu „ustawy, o której mowa w...”), gdyż powoływanie ak-

tów prawnych w ten sposób nie ma żadnego uzasadnienia, a znacznie zaburza czytelność przepisu powołującego (jest to odmiana odesłania kaskadowego, które jest zakazane).

6.3. Stosowane sposoby nowelizowania aktów prawnych

Trzeba wyeliminować rozwiązania, które utrudniają wprowadzenie systemów wspierających tworzenie ujednoliconych wersji tekstu aktu nowelizowanego. W szczególności należy:

1. wyrażnie zakazać stosowania przepisów zmieniających nieprzewidzianych w ZTP;
2. wprowadzić zasadę, że załączniki nowelizuje się w całości;
3. zabronić stosowania zbiorczych poleceń nowelizacyjnych (obecny § 87 ust. 3 należy zastąpić wyraźnym zakazem; ewentualnie można dodać wyjątek od zasady, że zmieniany przepis przytacza się w pełnym nowym brzmieniu w sytuacji, gdy zmienia się wyrażoną w danym przepisie wartość liczbową, ale nawet wówczas należy zrobić to za pomocą osobnych przepisów zmieniających, a nie jednego zbiorczego przepisu zmieniającego).

Ponadto warto zmienić obowiązujący § 90 ZTP, gdyż jest błędnie sformułowany. Powinien stanowić, że zmienia się tę wersję tekstu aktu zmienianego, która obowiązuje w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających.

6.4. Stosowane sposoby opracowywania tekstów jednolitych i wersji ujednoliconych

Realizacja zgłoszonego powyżej postulatu, by repozytoria i publiczny system informacji o prawie zawierały nie tylko teksty aktów prawnych ogłoszone w dziennikach urzędowych (wersje pierwotne i teksty jednolite), ale również wszystkie wersje ujednolicone, będzie wymagała uregulowania zasad tworzenia takich wersji.

Zasady te powinny powstać w oparciu o założenie, że ujednolicone wersje tekstów aktów prawnych będą generowane w sposób zautomatyzowany.

Po wdrożeniu tego rozwiązania teksty jednolite mogłyby być ogłaszane rzadziej, ale w takich sytuacjach, gdy sporządzenie zwykłej wersji ujednoliconej jest niewystarczające. Zgodnie ze zgłoszonymi powyżej uwagami dotyczy to między innymi przypadków, kiedy należy uwspółcześnić pisownię albo poprawić numerację przepisów. Warto np. ustalić jakiś sposób pozwalający na zachowanie dotychczasowej numeracji, a jednocześnie wyeliminowanie indeksów górnych. Wymagałoby to odpowiedniej zmiany obecnego § 107 ZTP, który w takim rozwiązaniu odnosiłby się do zmian dopuszczalnych wyłącznie w tekście jednolitym, a niewprowadzanych w zwykłych wersjach ujednoliconych. Przepis ten pozwala na wprowadzanie w tekście jednolitym „zmian formalnych”, które nie wynikają z przepisów zmieniających i należy dokładnie opisać rodzaje takich zmian. Po wprowadzeniu przepisów, które nakazują opatrywać tytułami podstawowe jednostki redakcyjne, można upoważnić redaktorów tekstów jednolitych do nadawania tytułów przepisom w aktach utworzonych przed wprowadzeniem obowiązku.

W odniesieniu do obecnie obowiązujących reguł dotyczących się tekstów jednolitych (dział III ZTP) należy bardziej szczegółowo określić zasady:

1. pomijania przepisów w tekście jednolitym (obecny § 105 ZTP należy rozbić na dwa przepisy – jeden powinien określać zasady pomijania przepisów, które już wygasły, a drugi – ustalać zasady raportowania takich ingerencji w tekście obwieszczenia);
2. uwzględniania wyroków TK zarówno w tekście jednolitym, jak i obwieszczeniu o nim;

3. uwzględniania obwieszczeń o sprostowaniu błędów w tekście jednolitym oraz obwieszczeniu o nim.

6.5. Podawanie informacji o wdrażanych aktach prawa UE

Przemyślenia na nowo wymaga regulacja wyrażona w § 19a ZTP. Podawanie informacji o wdrażanych aktach Unii Europejskiej w przypisie do tytułu polskiego aktu prawnego rodzi poważne trudności w sytuacji, gdy informacja ta podlega nowelizacji (bo- wiem trzeba wówczas tworzyć przypisy do tekstu, który sam w so- bie znajduje się w przypisie). Dlatego trzeba zastanowić się nad umieszczeniem tej informacji w treści aktu prawnego. Najbardziej stosownym miejscem są przepisy ogólne danego aktu, gdyż mają podobny (informacyjny) charakter. W tej kwestii należy sprawdzić, jakie rozwiązania zostałyby uznane za dopuszczalne przez organy Unii Europejskiej. Być może wystarczyłoby udostępniać ostateczną wersję tabeli zgodności. Niezależnie od tego, które rozwiązanie zostanie w tej mierze przyjęte, należy też postulować, by powoła- nia aktów prawa UE w przepisie informującym, że dany akt prawa polskiego je wdraża, były redagowane jako powołania statyczne. Polski prawodawca nie może deklarować, że dany akt wdraża jakieś nieznane w danym momencie, przyszłe wersje określonych przepisów UE.

6.6. Jednolite uregulowanie klauzul przeglądowych

W trakcie prac rządowego zespołu e-Legislacja zgłoszono słuszny postulat, by w ZTP uregulować sposób redagowania tzw. klauzul przeglądowych. Klauzule te służą do realizacji zgłaszanego od dawna postulatu prowadzenia systematycznych badań postle- gislacyjnych. Wyraźne uregulowanie wzorców tworzenia takich klauzul pomogłoby w przyszłości wykreować mechanizmy auto- matycznego ich wykrywania i kategoryzowania. To zaś wsparłoby

utworzenie bazy podobnej do obecnej bazy upoważnień ustawowych dostępnej w Publicznym Portalu Informacji o Prawie. Dzięki temu zarówno podmioty zobowiązane do dokonania przeglądu, jak i koordynujące rządowy proces legislacyjny miałyby narzędzie pomocne w realizacji obowiązków związanych z dokonywaniem tychże przeglądów.

7. Etapy wdrażania opisanych zmian

Wdrożenie opisanych zmian nie musi odbyć się jednorazowo, może przebiegać etapami.

Na pierwszym etapie należy ujednolicić przepisy dotyczące informowania o przebiegu rządowych prac legislacyjnych. Już na tym etapie warto utworzyć stały zespół koordynujący zmiany w systemach e-legislacji. Do zadań takiego zespołu należałyby:

1. opiniowanie i koordynowanie pomysłów z urzędów;
2. dbanie o aktualizację systemów;
3. inicjowanie nowych projektów;
4. zlecanie badań naukowych nad potencjalnymi alternatywnymi rozwiązaniami,
5. piecza organizacyjna nad systemem informacji o prawie.

Równolegle warto wprowadzić większość omawianych zmian w ZTP (poza zmianami odnośnie do tworzenia i udostępniania wersji ujednoliconych).

Na drugim etapie należy stworzyć repozytoria aktów prawnych. Wymaga to nie tylko stworzenia samych baz, lecz również wprowadzenia do nich metadanych i tekstów oraz przeprowadzenia korekty tych danych i tekstów.

Na trzecim etapie należy wprowadzić obowiązek tworzenia i udostępniania w repozytoriach wszystkich wersji ujednoliconych tekstów aktów prawnych stanowiących przez dany organ.

Końcowym, docelowym etapem będzie utworzenie publicznego systemu informacji o prawie.

Później można planować integrację publicznego systemu informacji o prawie z bazami sądowymi i innymi bazami publicznymi.

Na płaszczyźnie regulacji oznacza to, że najpierw należy uporządkować przepisy dotyczące rządowego procesu legislacyjnego i wprowadzić zmiany w ZTP.

Kolejnym krokiem powinna być ustawa o stanowieniu prawa, z tym że zawarte w niej przepisy dotyczące się utworzenia publicznego systemu informacji o prawie powinny wchodzić w późniejszym terminie.

Zupełnie niezależne od tych etapów są zmiany w przepisach regulujących informowanie o zawieraniu umów międzynarodowych oraz ich ogłaszanie. W tym wypadku jak najszybciej powinny być wdrożone opisane powyżej zmiany przepisów odnoszących się do formy ogłaszania umów międzynarodowych (rezygnacja z zasady, że podstawą ogłoszenia tłumaczenia umowy międzynarodowej i towarzyszących jej oświadczeń rządowych jest dokument papierowy). W dalszej fazie należy wdrożyć pozostałe opisane zmiany. Trzeba dążyć do traktowania zawierania i ogłaszania umów międzynarodowych jako elementów rządowego procesu legislacyjnego i tam, gdzie nie stoi temu na przeszkodzie ochrona informacji niejawnych, informacje o tym procesie powinny być udostępniane w RPL.

Stosowanie systemów sztucznej inteligencji w e-legislacji. Wprowadzenie do problematyki²

1. Zakres artykułu

Celem niniejszego artykułu jest zbudowanie u czytelnika świadomości szans i problemów związanych ze stosowaniem

-
- 1 Michał Araszkiewicz jest autorem części: Zakres artykułu, Pojęcie sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence*), Podejście oparte na rozwiązywaniu problemów, Wyszukiwanie, klasyfikacja i prezentacja informacji, Sprawdzanie jakości tworzonych tekstów, Generowanie dokumentów spełniających określone kryteria; Patryk Ciurak jest autorem części: Potrzeby osób zaangażowanych w proces legislacyjny, Dane, Wykorzystanie danych, Efektywność legislacji.
 - 2 Artykuł stanowi dostosowaną do wymogów publikacyjnych wersję ekspertyzy stworzonej na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach prac zespołu e-Legislacja.

systemów sztucznej inteligencji w celu wsparcia wykonywania różnorodnych zadań w procesie legislacyjnym. W szczególności diskutowane są istotne prerekwizyty efektywnego wdrażania takich systemów, w tym dotyczące dostępności odpowiednio przygotowanych baz danych.

W artykule przedstawiono metodę dokonywania oceny, czy włączenie w prace legislacyjne rozwiązań wykorzystujących sztuczną inteligencję jest uzasadnione z punktu widzenia problemów zidentyfikowanych w procesie legislacyjnym. Kluczowe znaczenie w tym zakresie mają dane opisujące poszczególne etapy procesu oraz wymogi, którym te dane powinny odpowiadać. Dysponując wiarygodnym zbiorem danych, można np. monitorować i dokonywać oceny wydajności procesu legislacyjnego przy użyciu podstawowych metod statystycznych. W dalszej części artykułu zaprezentowano spektrum szans wykorzystania narzędzi opartych o sztuczną inteligencję, poczynając od zaawansowanego wyszukiwania, klasyfikacji i grupowania informacji, poprzez eliminację błędów (o różnym stopniu skomplikowania), a kończąc na generowaniu tekstów na podstawie wytycznych zadanych przez legislatora. Rozważania prowadzone są przy założeniu racjonalności koncepcji tworzenia ekosystemu mikrousług informatycznych mających wspierać rozwiązywanie różnych problemów aktualizujących się w odniesieniu do zarządzania procesami tworzenia prawa oraz tworzenia treści w ramach tych procesów, w tym projektów aktów normatywnych. W konsekwencji celem niniejszego opracowania nie jest postulowanie stworzenia wielokomponentowego systemu, który miałby wspierać wszystkie zadania właściwe dla procesu tworzenia prawa. Artykuł nie porusza również zagadnień związanych z prawnymi, etycznymi oraz technicznymi (w tym dotyczącymi się cyberbezpieczeństwa) aspektami wdrażania rozwiązań opartych na AI.

2. Pojęcie sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence*)

Pojęcie sztucznej inteligencji (ang. *Artificial Intelligence*, dalej jako AI), pomimo jego rozpowszechnienia, jest notoryjnie dyskusyjne³. Normatywne pojęcie systemu AI zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji)⁴ i obejmuje następujące elementy⁵:

1. system maszynowy,
2. który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii po jego wdrożeniu oraz
3. który może wykazywać zdolność adaptacji po jego wdrożeniu,
4. a także który – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne.

Powyższe cechy są spełnione w wysokim stopniu przede wszystkim przez systemy określane jako oparte na tzw. inteligencji

3 S. Russell, P. Norvig, *Artificial Intelligence. A Modern Approach*, 3rd ed., Upper Saddle River 2016.

4 Dz. Urz. UE L z 2024 r. poz. 1689.

5 Elementy przejęte są z definicji systemu AI proponowanej przez OECD; por. OECD, *Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system*, „OECD Artificial Intelligence Papers” 2024, nr 8, <https://doi.org/10.1787/623da898-en> [dostęp: 25.05.2025 r.].

obliczeniowej (*Computational Intelligence*)⁶. Różnorodne modele zaliczane do tej kategorii (np. sztuczne sieci neuronowe, obliczenia ewolucyjne, maszyny wektorów nośnych) charakteryzują się m.in. następującymi właściwościami:

- analizują dane wyrażone numerycznie, a wykonywane przez nie operacje myślowe mają charakter matematyczny;
- ich model wiedzy jest implicytny, wyuczony na podstawie danych i reprezentowany w parametrach modelu;
- istotą ich działania jest stopniowa zmiana zachowania w ekspozycji na dane (uczenie maszynowe, w tym uczenie nadzorowane, nienadzorowane oraz uczenie przez wzmocnienie⁷);
- w konsekwencji wykazują znaczną adaptacyjność, dostosowując się do zmieniających się danych, kontekstów, środowisk; mogą wykonywać operacje i generować rezultaty zaskakujące nie tylko użytkowników, ale i twórców oraz ekspertów;
- ogólna zasada funkcjonowania systemu jest oczywiście znana, ale jego sposób działania w danej sytuacji może być niezrozumiały także dla specjalistów; systemy cechują się więc zróżnicowaną, ale ograniczoną lub wręcz znikomą wyjaśnialnością/objaśnialnością (ang. *explainability*)⁸ – bywają określane jako tzw. czarne skrzynki (ang. *black box AI*); w związku z tym zjawiskiem powstał dział badań i technologii określany jako XAI (ang. *eXplainable AI*)⁹ nakierowany na tworzenie rozwiązań wspierających objaśnianie działania złożonych systemów AI;

6 M. Flasiński, *Introduction to Artificial Intelligence*, Cham 2016.

7 M. Kubat, *An Introduction to Machine Learning*, Cham 2017.

8 A.B. Arrieta et al., *Explainable Artificial Intelligence (XAI): Concepts, taxonomies, opportunities and challenges toward responsible AI*, „Information Fusion” 2020, nr 58, s. 82–115.

9 *Ibidem*.

- systemy mogą z istoty swojej generować błędne rezultaty, a prawidłowo zaprojektowany proces maszynowego uczenia ma zapewniać zmniejszanie liczby błędów; wymaga podkreślenia, że zjawisko to ma miejsce również wtedy, gdy zbiór danych treningowych jest dobrze przygotowany i nie zawiera błędnych danych; trenowanie systemu na błędnych czy źle zbalansowanych danych oczywiście tworzy znaczące ryzyko generowania niewłaściwych rezultatów; odpowiednie przygotowanie danych treningowych i testowych może być zadaniem kosztownym i prowadzącym do sporów wśród ekspertów odpowiedzialnych za te zadania, dlatego istotne jest dokładne dokumentowanie tych procesów;
- systemy są względnie dobrze skalowalne; z powodzeniem stosowane są w odniesieniu do działań na dużych zbiorach danych i w związku z rozwiązywaniem wielu złożonych problemów;
- typowe obszary zastosowań systemów opartych na inteligencji obliczeniowej to np. rozpoznawanie wzorców, przetwarzanie języka naturalnego, analityka danych czy predykcja; bardzo popularne w ostatnich latach systemy generatywnej AI oparte na tzw. dużych modelach językowych również zaliczane są do systemów inteligencji obliczeniowej w przyjętym tu rozumieniu.

Normatywna definicja systemów AI w mniejszym stopniu dotyczy metod i technik określanych tradycyjnie jako symboliczna AI¹⁰. Systemy zaliczane do tej kategorii (w szczególności oparte na logice, regułach oraz tzw. strukturalnych modelach reprezentacji wiedzy) można scharakteryzować w sposób następujący:

10 M. Flasiński, *Introduction to..., op. cit.*

- dla swojego działania wymagają bazy wiedzy wyrażonej w języku formalnym; wykonywane przez nie operacje polegają na stosowaniu schematów rozumowania, w szczególności reguł logiki;
- ich model wiedzy ma charakter eksplicytny; poszczególnym elementom bazy wiedzy może zostać przypisane znaczenie;
- istotą ich działania jest wyprowadzanie wniosków na podstawie danych wyrażonych w sposób sformalizowany; wykonują jedynie te operacje, które zostały uprzednio przewidziane i określone w postaci wyraźnych instrukcji;
- w konsekwencji ich adaptacyjność jest ograniczona, chociaż istnieją modele maszynowego uczenia właściwe dla systemów symbolicznej AI;
- zarówno ogólna zasada działania systemu, jak i poszczególne wykonywane przezeń kroki są zrozumiałe dla osoby posiadającej odpowiednie przygotowanie; działanie systemu jest transparentne; wiele systemów opartych na założeniach symbolicznej AI jest wyposażanych w tzw. moduły wyjaśniające, które prezentują działanie systemu krok po kroku;
- ich działanie jest w zasadzie niezawodne, z zastrzeżeniem ewentualnych błędów w bazie wiedzy oraz błędnego sformułowania instrukcji działania programu; co jednak istotne, wyeliminowanie błędu wymaga co do zasady interwencji, w tym manualnego wprowadzania korekt;
- systemy są zazwyczaj względnie słabo skalowalne, ponieważ rozwiązywanie nowych problemów wymaga rozwijania bazy wiedzy oraz w razie potrzeby tworzenia nowych instrukcji; przygotowanie takiego systemu jest kosztowne i czasochłonne z uwagi na konieczność manualnego wprowadzania poszczególnych elementów bazy wiedzy, co zazwyczaj wymaga współpracy pomiędzy ekspertami w zakresie symbolicznej AI

oraz ekspertami dziedzinowymi; sprawdzanie poprawności bazy wiedzy jest również zadaniem żmudnym i cechującym się podatnością na błędy;

- typowe obszary zastosowań systemów tego rodzaju to formułowanie propozycji rozwiązań problemów w obszarach, gdzie eksplicytna wiedza jest stosunkowo łatwa do ustrukturyzowania, a od efektywności i skali działania ważniejsze są dokładność oraz możliwość prześledzenia rozumowania (wiarogodne uzasadnienie odpowiedzi, a nie tylko sam rezultat), i gdzie np. ilość potrzebnych informacji lub stopień skomplikowania rozumowania są na tyle duże, że poprawne wykonanie zadania jest trudne dla człowieka; taką funkcję spełniały i nadal spełniają tzw. systemy ekspertowe, w szczególności tworzone w obszarze zastosowań prawniczych; prawnicze zastosowania zarówno systemów inteligencji obliczeniowej, jak i symbolicznej AI są od ponad czterech dekad intensywnie badane w ramach nurtu określanego jako „sztuczna inteligencja i prawo”¹¹.

Należy dodać, że od ponad ćwierć wieku rozwijany jest system standardów Sieci Semantycznej, który jest nakierowany na uzyskanie efektu przetwarzania znaczenia danych dostępnych w sieci przez maszyny¹². Zbiór standardów obejmuje m.in.:

- Unicode – standard pozwalający na wyrażenie w sposób odczytywalny dla maszyn dowolnych symboli języka pisanego;
- URI – standard identyfikatorów zasobów w sieci;

11 M. Araszkiewicz, *Algorytmizacja myślenia prawniczego. Modele, możliwości, ograniczenia* [w:] *Legal tech. Czyli jak bezpiecznie korzystać z narzędzi informatycznych w organizacji, w tym w kancelarii oraz dziale prawnym*, red. D. Szostek, Warszawa 2021, s. 57–87.

12 L. Yu, *Introduction to the Semantic Web and Semantic Web Services*, Boca Raton 2019.

- uniwersalny język XML przeznaczony do reprezentowania różnych danych w ustrukturyzowany sposób;
- XML Schema – schematy wprowadzające ograniczenia typów i struktury danych;
- RDF – metoda opisu danych jako tzw. grafu skierowanego, obejmującego dwa wierzchołki i łączącą je krawędź;
- OWL – język służący do opisu tzw. ontologii, czyli formalnych reprezentacji pewnej dziedziny wiedzy, wyrażającej pojęcia oraz relacje pomiędzy nimi;
- systemy wnioskowania (ang. *reasoners*) wyprowadzające konkluzje ze zbioru podanych faktów w odniesieniu do bazy wiedzy systemu.

Warto podkreślić, że wiele systemów symbolicznej AI przygotowywanych dla celów wsparcia wykonywania zadań prawniczych opracowanych w ciągu ostatnich dwóch dekad korzysta właśnie ze standardów Sieci Semantycznej, co sprzyja weryfikacji stosowanych rozwiązań oraz ich uniwersalności¹³. W szczególności na tych standardach oparty jest system identyfikatorów ELI/ELI-DL, których pełne wdrożenie jest jednym z rekomendowanych rozwiązań w obszarze e-legislacji.

Pomimo faktu, że podejście określane jako symboliczna AI pozostaje zmarginalizowane z uwagi na bezprecedensowe sukcesy systemów opartych na inteligencji obliczeniowej (w tym w ostatnich latach na dużych modelach językowych), to w ostatnich latach na nowo dostrzega się jego zalety (zrozumiałość, przejrzystość) i eksploruje możliwości tworzenia tzw. modeli hybrydowych, łączących zalety podejścia symbolicznego i opartego na inteligencji

13 P. Casanovas et al., *Special Issue on the Semantic Web for the Legal Domain Guest Editors' Editorial: The Next Step*, „Semantic Web” 2016, nr 3, s. 213–227.

obliczeniowej¹⁴. Szczególnie należy zwrócić uwagę na trzy następujące, komplementarne podejścia:

- po pierwsze, stosowanie metod inteligencji obliczeniowej w celu wyszukania w zbiorach danych odpowiednich informacji (np. fragmentów dokumentów tekstowych – takich jak teksty aktów normatywnych), które następnie podlegają automatycznej strukturyzacji i stanowią dane wejściowe dla uprzednio przygotowanych systemów symbolicznej AI, wykonującej odpowiednie rozumowania¹⁵;
- po drugie, automatyczne ekstrahowanie ze zbiorów danych – np. z dokumentów tekstowych – struktur wiedzy, np. grafów wiedzy (ang. *knowledge graphs*) umożliwiających przejrzystą i precyzyjną reprezentację informacji i identyfikację ewentualnych problemów¹⁶;
- po trzecie, trenowanie systemów inteligencji obliczeniowej na bazie danych ustrukturyzowanych z wykorzystaniem elementów reprezentacji wiedzy właściwej dla wybranego modelu symbolicznej AI¹⁷.

3. Podejście oparte na rozwiązywaniu problemów

W zakresie ewentualnych wdrożeń systemów opartych na AI w e-legislacji należy przyjąć podejście oparte na rozwiązywaniu

14 K.D. Ashley, *Artificial Intelligence and Legal Analytics. New Tools for Legal Practice in the Digital Age*, Cambridge 2017.

15 *Ibidem*.

16 S. Servantez et al., *Computable Contracts by Extracting Obligation Logic Graphs* [w:] *ICAIL '23: Proceedings of the Nineteenth International Conference on Artificial Intelligence and Law*, red. M. Grabmair, New York 2023, s. 267–276.

17 L.K. Branting et al., *Scalable and explainable legal prediction*, „Artificial Intelligence and Law” 2021, nr 2, s. 213–238.

problemów (ang. *problem-solving*)¹⁸. Podejście zakłada, że podjęcie jakichkolwiek działań (tu: dobranie i wdrożenie odpowiednich rozwiązań technologicznych) powinno być poprzedzone próbą ścisłego zdefiniowania problemu, który te działania mają rozwiązać. Dotyczy to zwłaszcza podjęcia decyzji o automatyzacji danego działania, ponieważ wówczas konieczne jest ujęcie problemu rozwiązywanego przez owo działanie jako tzw. problemu dobrze zdefiniowanego (ang. *well-defined problem*). Problem jest dobrze zdefiniowany, jeżeli:

- stan wejściowy – nieformalnie zbiór okoliczności zastanych – jest precyzyjnie opisany;
- znany jest zbiór rozwiązań problemu (w szczególności cele, które mają być osiągnięte, są mierzalne albo co najmniej znana jest metodyka ewaluacji osiągniętego rozwiązania);
- znany jest zbiór operacji przeprowadzających stan wejściowy do poszczególnych rozwiązań.

Jeśli dysponujemy takim opisem problemu oraz odpowiednim zbiorem kryteriów, możliwe staje się porównywanie poszczególnych rozwiązań, np. pod względem kosztów ich realizacji, zaangażowania zasobów ludzkich, ryzyk związanych z każdym z możliwych rozwiązań itd. Dysponując precyzyjnym określeniem danego problemu, następnie można poddać analizie zasadność wdrożenia narzędzi technologicznych (w tym AI), kierując się następującym zestawem kroków, inspirowanym znanym testem regulacyjnym określonym w § 1 załącznika do rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁹, a w konsekwencji opartym na modelach racjonalnego podejmowania decyzji:

18 K. Dunbar, *Problem Solving* [w:] *A Companion to Cognitive Science*, red. W. Bechtel, G. Graham, Oxford 1998, s. 289–298.

19 T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej: z.t.p.

1. przedstawienie precyzyjnej definicji problemu (może być zadaniem skomplikowanym i wymagać podziału problemu na podproblemy);
2. analiza zbioru środków potencjalnie służących rozwiązaniu problemu; w szczególności mogą być to środki o charakterze:
 - a) organizacyjnym (np. zmiana organizacji pracy zespołu) lub
 - b) prawnym (np. zmiana przepisów mająca umożliwić działanie do tej pory pozbawione podstawy prawnej) lub
 - c) edukacyjnym (np. szkolenie personelu w zakresie posługiwania się dostępną infrastrukturą techniczną) lub
 - d) technologicznym (np. wdrożenie nowego rozwiązania technicznego, w tym opartego na wybranym systemie AI);
3. porównanie diskutowanych rozwiązań pod względem przyjętych kryteriów;
4. wybór optymalnego rozwiązania;
5. ewaluacja rozwiązania po wdrożeniu.

W świetle powyższego szkicu metodyki postępowania każda decyzja dotycząca ewentualnego wdrożenia narzędzi opartych o AI w e-legislacji powinna być poprzedzona wnikliwą analizą dotyczącą tego, czy istotnie narzędzie tego rodzaju jest optymalnym środkiem do rozwiązania problemu. Przeprowadzenie takiej analizy wymaga dysponowania ekspercką wiedzą dotyczącą silnych cech oraz typowych ograniczeń systemów AI należących do poszczególnych kategorii (opisanych powyżej w sekcji 2), oraz w ramach owych szerokich kategorii, cech charakterystycznych poszczególnych modeli i wreszcie produktów informatycznych. Jest to niezbędne, by uniknąć błędów wynikających z prób wdrożenia systemów nienadających się do rozwiązywania problemów określonego rodzaju. Wiele problemów identyfikowanych przez aktorów procesu legislacyjnego może być adresowanych z wykorzystaniem rozwiązań technicznych innych niż systemy AI (tworzenie

API, ulepszanie procesów zarządzania danymi, strukturyzacja dokumentów, tworzenie modeli procesów) lub przez skupienie się na zagadnieniach innych niż techniczne, na przykład odpowiednich zmianach w regulacjach prawnych. Z kolei podkreślenia wymaga fakt, że podejścia te nie wykluczają się, lecz są komplementarne; jednak w każdym razie należy dysponować odpowiednio precyzyjnym opisem problemu, który ma podlegać rozwiązaniu. W obrocie prawnym (w tym związanym z tworzeniem prawa) często w punkcie wyjścia mamy do czynienia z tzw. problemami źle zdefiniowanymi, które charakteryzują się występowaniem co najmniej jednej z poniżej wymienionych cech²⁰:

1. niejasno sformułowane cele;
2. niedookreślone granice problemu;
3. rozbieżności pomiędzy osobami rozwiązującymi problem dotyczące podziału na fazę reprezentacji problemu i fazę jego rozwiązania;
4. brak powszechnie akceptowanych kryteriów oceny rozwiązań;
5. konieczność uzasadniania rozwiązań za pomocą środków retorycznych;
6. wrodzona sporność każdego rozwiązania;
7. brak wyraźnych kryteriów wskazujących na zakończenie procesu rozwiązywania problemu;
8. konieczność odwoływania się do stosunkowo obszernej bazy przesłanek rozumowania.

W rzeczywistości nie wszystkie problemy, z którymi mają do czynienia osoby tworzące prawo, dają się w sposób niesporny

20 J.F. Voss, *Toulmin's Model and the Solving of Ill-Structured Problems* [w:] *Arguing on the Toulmin Model. New Essays in Argument Analysis and Evaluation*, red. D. Hitchcock, B. Verheij, Dordrecht 2006, s. 303–311; C. Lynch *et al.*, *Concepts, structures, and goals: Redefining ill-definedness*, „International Journal of Artificial Intelligence in Education” 2009, nr 3, s. 253–266.

przedstawić jako dobrze zdefiniowane. Osoby odpowiedzialne za planowanie takich wdrożeń powinny więc mieć świadomość granic precyzyjnego definiowania problemów określonych rodzajów, np. w razie podjęcia decyzji o przygotowaniu nakładki na edytor tekstu mającej poprawiać komunikatywność tworzonych treści należy mieć na uwadze, że spornym może być, kiedy uzyskany tekst jest już dostatecznie komunikatywny. Przyjęcie określonych kryteriów pomiaru tej cechy może być kontestowane i osoba odpowiedzialna za wdrożenie takiego narzędzia musi zdawać sobie z tego sprawę.

Ponadto należy podkreślić, że wiele dostępnych systemów AI opartych o założenia inteligencji obliczeniowej (por. wyżej) tworzonych jest właśnie po to, by wspierać rozwiązywanie problemów, których precyzyjne zdefiniowanie okazuje się niemożliwe. Możemy np. dysponować pewnym wyobrażeniem na temat potencjalnych rozwiązań (lub przyczyn) problemu, ale sprecyzowanie przejść od stanu wejściowego do tych rozwiązań okazuje się skrajnie trudne. W takich wypadkach można np. posłużyć się modelami maszynowego uczenia nienadzorowanego w celu eksploracji danych, mając na uwadze wyszukanie informacji potencjalnie relewantnych dla rozwiązania problemu albo do wygenerowania propozycji rozwiązań, które być może będą miały co najmniej walory inspiracyjne. To, jaki stopień zdefiniowania rozwiązywanego problemu będzie potrzebny aktorowi odpowiedzialnemu za jego rozwiązanie, będzie zależało od tego, czy zamierzonym działaniem będzie dostarczenie jedynie wsparcia dla człowieka rozwiązującego problem manualnie, czy też częściowa lub całkowita automatyzacja procesu rozwiązania problemu. Oczywiście powyższe rozważania nie wyczerpują całokształtu zagadnień dotyczących wdrożeń AI w e-legislacji. Aktualnie tworzy się już bardziej szczegółowe metodyki dotyczące przygotowania wdrożeń AI w obszarze

prawa²¹, które mogą być dalej konkretyzowane w odniesieniu do szczególnego obszaru, jakim jest tworzenie prawa. Wskazane poniżej obszary problemowe dają asumpt do dokonywania prób takiej konkretyzacji.

4. Potrzeby osób zaangażowanych w proces legislacyjny

Powstanie niniejszej publikacji poprzedziła seria rozmów z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w przebieg procesu legislacyjnego po stronie Sejmu, Rady Ministrów oraz poszczególnych ministerstw. W ich trakcie rozmówcy sygnalizowali szereg potrzeb związanych ze swoją pracą, spośród których trzy zaznaczano niemalże za każdym razem:

1. agregacja informacji – konieczność zgromadzenia w jednym miejscu danych o przebiegu prac nad projektem aktu;
2. koordynacja prac nad projektem w ramach danej komórki organizacyjnej (np. departamentu), w ramach całego podmiotu (np. ministerstwa) oraz pomiędzy różnymi podmiotami;
3. rozliczalność działań – wymóg posiadania informacji na temat tego, kto, co i kiedy wykonał w trakcie procesu legislacyjnego.

Opisane wyżej potrzeby sygnalizowały przede wszystkim osoby na stanowiskach kierowniczych, zarządzające procesami tworzenia prawa. Osoby te wyrażały konieczność dostępu do aktualnej i wiarygodnej wiedzy o procesie. Jednakże, aby mogło to nastąpić, należy przetłumaczyć owe żądania na bardziej syste-

21 M. Araszkiewicz, *HOLAI: A Methodology for Holistic Legal AI, integrating interdisciplinary, multilayered, multifunctional, cross-domain, and adaptive legal intelligence* [w:] *Human-Centred AI for Good – AI, Ethics and Law, Proceedings of the 28th International Legal Informatics Symposium IRIS 2025*, red. E. Schweighofer et al., Berno 2025, s. 159-166.

może ujęcie. A zatem, żeby agregować informacje, koordynować prace oraz zapewnić rozliczalność działań, system informatyczny musi gwarantować automatyczne gromadzenie wiarygodnych danych, zapewniać ich wersjonowanie (tj. prezentować zmienność konkretnej danej w czasie) oraz archiwizację. W konsekwencji, by móc dostarczyć wymaganej wiedzy, konieczne jest opisanie procesu legislacyjnego w wymierny sposób, za pomocą danych. Zbiór surowych danych, bez umieszczenia ich w odpowiednim kontekście, oczywiście nie rozwiąże problemów sygnalizowanych przez rozmówców, bądź uczyni to w bardzo niewielkim stopniu. Natomiast będzie stanowić bazę dla obliczenia podstawowych statystyk opisowych (jak średnia, mediana, minimum i maksimum oraz kwartyle), określenia rozkładu danych czy przeprowadzenia bardziej zaawansowanych analiz statystycznych. W dalszej perspektywie może również posłużyć do przygotowania modeli będących podstawą rozwiązań wykorzystujących szeroko pojętą sztuczną inteligencję.

5. Dane

Dane opisujące proces legislacyjny muszą być gromadzone w pewnym konkretnym celu, zawierać w sobie odpowiedź na pytania, które można wyinterpretować z wymienionych wcześniej potrzeb. To, co można rejestrować, a więc z czego można wybierać potrzebne dane, to wszystkie kategorie zdarzeń, które mają miejsce w systemie: stworzenie, odczyt, modyfikacja lub usunięcie dokumentu (projektu), daty tych wydarzeń, unikalny identyfikator dokumentu, etapy procesu, przez które dokument przechodzi, czy wreszcie efekt końcowy procesu wraz z jego ewentualnym uzasadnieniem. Jeżeli zdarzenie listy nie zachodzi automatycznie, należy odnotować osobę, która owe zdarzenie zainicjowała. Pozwoli to ustalić

stopień zaangażowania zasobów ludzkich, a także zapewnić rozliczalność działań. Szczególną wagę należy przyłożyć do rejestrowania czasu, który upłynął pomiędzy kolejnymi zdarzeniami, jak też tego, ile czasu pochłonęło konkretne zdarzenie, np. jak długo projekt aktu znajdował się na etapie opiniowania. Zestawiając ze sobą zużyty czas oraz liczbę i kategorie osób zaangażowanych w pracę, można przygotować podsumowanie osobogodzin, które zostały zużyte w trakcie procesu legislacyjnego. Po uzupełnieniu o stawkę godzinową wynagrodzenia za pracę poszczególnych zaangażowanych osób można oszacować częściowy koszt prac nad projektem.

Gromadzenie danych powinno odbywać się także na poziomie samego dokumentu. W publicznej przestrzeni informacyjnej co pewien czas prezentowane są raporty wskazujące na rzekomy wzrost skomplikowania systemu prawa. W tym celu porównuje się np. liczbę stron aktów opublikowanych w Dzienniku Ustaw w poszczególnych latach. Takie działania należy postrzegać jako zabieg marketingowy, a nie badanie naukowe, które ma określić złożoność systemu prawa; trudno uznać liczbę stron za wiarygodny wyznacznik stopnia skomplikowania regulacji, podobnie jak objętość powieści nie świadczy o jej walorach artystycznych. Chcąc zaspokoić wskazane wyżej potrzeby, należy skupić się raczej na innych cechach tekstu dokumentu, jak i opisujących go metadanych. Podstawowe metadane takie jak tytuł, numer, rodzaj czy autor aktu będą służyć do ustalenia badanej próby na potrzeby analiz statystycznych. Istotne znaczenie należy przypisać datom opisującym dokument: wydania/uchwalenia, ogłoszenia oraz wejścia w życie bądź utraty mocy obowiązującej. Dwie ostatnie kategorie mogą ponadto obejmować tzw. datę główną (dotyczącą całego aktu) oraz daty częściowe stanowiące wyjątek od daty głównej i odnoszące się do wybranych jednostek redakcyjnych. Tym sa-

mym otrzymuje się zbiór cennych danych o przebiegu końcowych etapów procesu legislacyjnego, będących uzupełnieniem danych zbieranych na poziomie systemu informatycznego.

Istotne znaczenie będą miały dane na temat rodzaju i liczby przypadków występowania przepisów poszczególnych kategorii w tekście aktu. Na podstawie jednostkowych obserwacji (wymagających potwierdzenia naukowego) można przypuszczać, że im bardziej akt jest zróżnicowany pod tym względem, tym więcej zasobów (osobowych, materialnych, czasu) może pochłoniąć jego projektowanie i procedowanie. W szczególności tyczy się to metaprzepisów, tj. przepisów zmieniających, uchylających, wprowadzających oraz upoważnień ustawowych i odesłań. Stanowią one podstawę do wyodrębnienia specyficznej kategorii metadanych, czyli relacji danego aktu z innymi aktami²². Wśród relacji za podstawowe i najczęściej występujące można uznać relacje: „zmienia” (z różnymi jej wariantami), „uchyla” (z różnymi jej wariantami) i „wykonuje”. Inne relacje mogą występować rzadziej, lecz nie można ignorować ich wagi; mowa tu m.in. o relacjach „wprowadza”, „implementuje” a także „interpretuje”. Specyficznym przypadkiem jest odesłanie, które stanowi podstawę dla wyodrębnienia osobnej relacji tylko w niektórych systemach informacji prawnej²³. Choć temat wymaga pogłębionej analizy, należy spodziewać się, że relacje będą istotnym wskaźnikiem złożoności danej regulacji. W tym miejscu należy uczynić dwa istotne zastrzeżenia. Po pierwsze: relacje w systemach informacji prawnej są w istocie rekordami w bazie danych, a więc tworzone są po fakcie, tj. po ogłoszeniu aktu we właściwym dzienniku

22 G. Wierczyński, *Profesjonalne źródła informacji o prawie*, Warszawa 2024, s. 225.

23 Przykładowo, odesłanie jako osobna relacja łącząca akty prawne funkcjonuje w Internetowym Systemie Aktów Prawnych, podczas gdy systemy LEX czy Legalis ograniczają się jedynie do zamieszczenia hiperłącza w tekście.

urzędowym. W związku z tym w procesie legislacyjnym dla oceny złożoności projektowanej regulacji większe znaczenie będą miały liczba i rodzaj użytych w projekcie kategorii przepisów. Tworzone na ich podstawie relacje powinny mieć charakter roboczy i być wykorzystywane do modelowania w czasie rzeczywistym i *ex ante* skutków nowej regulacji. Identyfikacja i określenie „głębokości” zmiany w systemie prawa na skutek powstania danej relacji mogą być zadaniami powierzonymi systemom wykorzystującym sztuczną inteligencję. Z powyższym związane jest drugie zastrzeżenie: relacje pomiędzy aktami są efektem interpretacji przepisów dokonywanej przez redakcje poszczególnych systemów informacji prawnej²⁴. Dlatego też nie powinny być traktowane jako część aktu ogłoszonego we właściwym dzienniku urzędowym. Nie zmienia to faktu, że w ramach jednego systemu informatycznego siatka relacji stanowi bezcenny zbiór metadanych, który może służyć do przeprowadzania zaawansowanych analiz lub tworzenia nowych rozwiązań informatycznych.

Na szczególną uwagę zasługują wspomniane wcześniej odesłania. W chwili obecnej jedynie Internetowy System Aktów Prawnych odnotowuje odesłania występujące w tekście aktu i to wyłącznie odesłania wyrażne; odesłania generalne są pomijane. Obsługa odesłań przez systemy informacji prawnej LEX i Legalis jest nieregularna: sporadycznie nakładany jest na nie hiperlink

24 Tekst aktu ogłoszonego we właściwym dzienniku urzędowym zawiera konkretne przepisy (np. zmieniające, uchylające), które stanowią podstawę do utworzenia relacji, a sama relacja stanowi tylko wpis w bazie danych. Aby ów wpis utworzyć, potrzebna jest rekonstrukcja normy prawnej (np. zmieniającej, uchylającej) w drodze interpretacji wspomnianych przepisów, nawet jeżeli ich brzmienie zdaje się być jednoznaczne (*omnia sunt interpretanda*). Rekonstrukcja normy nie byłaby konieczna wyłącznie w wypadku, gdyby tekst opublikowanego aktu zawierał kod źródłowy, którego wykonanie spowoduje dodanie konkretnego wpisu do bazy danych. Omówienie prawnych i technicznych możliwości przyjęcia podobnego rozwiązania jednak znacznie przekracza ramy tego opracowania.

do wskazanego aktu (w wypadku odesłań wyraźnych) bądź grupy aktów (w wypadku odesłań generalnych w LEX). Tymczasem odesłania w tekście aktu należy traktować jako ważny wskaźnik stopnia skomplikowania systemu prawa oraz pracochłonności procesu legislacyjnego. Zgodnie z § 156 ust. 1 z.t.p. odesłaniami w akcie normatywnym można posłużyć się, jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych. W praktyce oznacza to konieczność wykonania dodatkowej pracy związanej z oceną, czy spójność z regulacją, do której prowadzi odesłanie, rzeczywiście jest zachowana. Co więcej, praca ta musi być ponawiana przy każdej nowelizacji aktu odsyłającego lub do którego się odsyła. Ponadto konieczne jest monitorowanie, czy odesłanie w dalszym ciągu jest prawidłowe. Dotyczy to sytuacji, gdy odesłanie prowadzi do aktu, który utracił moc obowiązującą.

Z punktu widzenia zrozumiałości projektowanych regulacji przydatne jest ustalenie, ile z głównych jednostek redakcyjnych projektu (artykułów, paragrafów) ma swoje wyjaśnienie w uzasadnieniu projektu (konkretnych jego akapitach) lub częściach oceny skutków regulacji. Aktualnie istnieje realne ryzyko, że pewna liczba projektów w swym oryginalnym brzmieniu może nie być pokryta w całości uzasadnieniem, tj. nie można znaleźć wyraźnego wytłumaczenia dla celu niektórych z planowanych regulacji. Dążąc do zapewnienia efektywności legislacji, należy zadbać, by liczba tego typu przypadków była jak najmniejsza.

Powyższy katalog danych jest jedynie przykładowym i bardzo ograniczonym wyliczeniem tego, co można pozyskać w trakcie prac legislacyjnych. Kluczowym jest uświadomienie sobie, że dysponując odpowiednim systemem informatycznym i wykonując swoje dotychczasowe zadania, równolegle można tworzyć niezwykle cenny zbiór danych.

6. Wykorzystanie danych

Tworząc zbiór danych, należy nieustannie pamiętać, do czego ów zbiór ma posłużyć. Wyżej przedstawiono potrzeby, które zidentyfikowano w trakcie rozmów z osobami zaangażowanymi w proces legislacyjny. Wyznaczają one jedynie ogólny kierunek działania, a tym samym są dość nieprecyzyjne. Aby uzyskać bardziej szczegółową wiedzę o przebiegu procesu legislacyjnego, wyartykułowane potrzeby należy przekształcić w bardziej precyzyjne pytania badawcze. Następnie należy poszukać na nie odpowiedzi przy wykorzystaniu zgromadzonych danych i metod statystycznych, co ostatecznie będzie podstawą do stworzenia rozwiązań opartych o sztuczną inteligencję.

W większości badań naukowych, w których zastosowano metody statystyczne, analizy rozpoczyna się od obliczenia tzw. podstawowych statystyk opisowych. Można do nich zaliczyć m.in. średnią (najczęściej średnią arytmetyczną)²⁵ wraz z odchyleniem standardowym, które wskazuje, jak bardzo poszczególne pomiary skupione są wokół średniej, a więc czy uzyskane wyniki są dość powtarzalne, czy też bardziej cechuje je większe zróżnicowanie²⁶. Średnia arytmetyczna i odchylenie standardowe będą użytecznymi miarami, gdy rozkład danych w próbie będzie mniej więcej symetryczny, o charakterystycznym kształcie przypominającym dzwon. O takim rozkładzie mówi się, że jest zbliżony do rozkładu normalnego²⁷. Wartość średniej jest wtedy zbliżona do wartości mediany, czyli wartości, która dzieli pomiary w próbie dokładnie na pół: 50% pomiarów leży powyżej tej wartości, a 50% poniżej²⁸.

25 M.O. Finkelstein, B. Levin, *Statistics for Lawyers*, New York 2015, s. 2.

26 *Ibidem*, s. 21.

27 *Ibidem*, s. 116–120.

28 *Ibidem*, s. 4.

Często rozkład danych będzie asymetryczny, gdzie większość pomiarów będzie znajdowała się bliżej minimum (najmniejszej wartości) bądź maksimum (wartości największej) w próbie. Wówczas na znaczeniu zyskuje właśnie mediana, która nie jest wrażliwa na wartości skrajne (w przeciwieństwie do średniej arytmetycznej) i zawsze będzie prezentowała dokładnie środek rozkładu danych. Mówiąc o medianie, należy również wspomnieć o kwartylach, a więc przedziałach, w których mieści się 25% pomiarów. Przedstawiając dane z zakresu drugiego i trzeciego kwartyla, prezentuje się 50% wszystkich pomiarów: 25% leżących powyżej i 25% leżących poniżej mediany²⁹. Na końcu należy wskazać na istnienie dominantry (zwanej też modą), czyli wartości najczęściej występującej w próbie³⁰.

Opierając się na samych podstawowych statystykach opisowych, można starać się sformułować pytania odpowiadające opisanym wcześniej potrzebom, dla przykładu:

- Ile wynoszą: średnia, mediana i moda dla liczby dni trwania procesu legislacyjnego, w podziale na ustawy i rozporządzenia?
- Ile wynoszą: średnia, mediana i moda dla liczby dni trwania poszczególnych etapów procesu legislacyjnego?
- Jaki kształt ma rozkład danych w powyższych przypadkach?
- Ile wynoszą: średnia, mediana i moda dla liczby osobogodzin zużytych w trakcie trwania całego procesu legislacyjnego oraz jego poszczególnych etapów?
- Ile wynoszą: średnia, mediana i moda dla kosztu wytworzenia nowego aktu prawnego, w podziale na ustawy i rozporządzenia?

29 *Ibidem*, s. 4, 25.

30 *Ibidem*, s. 4.

Podobne pytania badawcze mogą formułować zarówno osoby na stanowiskach kierowniczych, jak i obsługujące poszczególne etapy procesu. Należy spodziewać się, że zestawy pytań będą się różnić, podobnie jak inne są zadania i potrzeby tych dwóch grup. Jeżeli jednak pytania będą postawione w uczciwy sposób, oraz będą odnosiły się do działań, które rzeczywiście są kluczowe w procesie legislacyjnym, ułatwią identyfikację wąskich gardeł procesu i późniejsze monitorowanie wprowadzanych zmian. Co więcej, pozwolą na sformułowanie kryteriów sukcesu dla wdrożenia systemu (bądź systemów) obsługujących e-legislację.

Bazując na doświadczeniu osób zaangażowanych w powstawanie aktów prawnych, można skorzystać z bardziej zaawansowanych metod statystycznych i np. wskazać wartości, które mogą być ze sobą skorelowane. Kiedy istnienie korelacji zostanie potwierdzone i będzie ona dostatecznie duża, można posłużyć się analizą regresji (np. analizą regresji ujemnej dwumianowej) i stworzyć model prognozujący, jak zmieni się wartość jednej zmiennej (nazywanej zmienną zależną) w momencie zmiany wartości drugiej zmiennej (określanej jako zmienna niezależna)³¹. Tym samym można pozyskać narzędzie przydatne do planowania i koordynowania prac poszczególnych komórek organizacyjnych. Analiza regresji jest tematem bardzo obszernym, którego dokładne omówienie wykracza poza granice tego opracowania. Warto jednak zaznaczyć, że w polskiej nauce prawa istnieją badania wykorzystujące analizę regresji do prognozowania dynamiki pewnych zmian w systemie prawa³².

31 *Ibidem*, s. 30–34, 369.

32 P. Ciurak, *The relationship between the number of statutes coming into force and the number of regulations coming into force: Findings from empirical studies*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny,” 2024, nr 4, s. 171–184.

Dysponując podstawowymi statystykami opisowymi, wiedząc o istnieniu korelacji między wybranymi zmiennymi i bazując na wiedzy osób uczestniczących, można próbować usprawnić proces legislacyjny: zmniejszyć koszty, skrócić czas, zwiększyć efektywność pracy (zagadnienie to poruszono niżej). Ocena, czy wprowadzone usprawnienia przyniosły zamierzony efekt, może być przeprowadzona z zastosowaniem metod statystycznych, które od wielu lat z powodzeniem stosowane są w naukach społecznych, medycznych czy przyrodniczych. Przykładowo, do porównania dwóch niezależnych prób sprzed i po wprowadzeniu zmiany w procesie mogą służyć testy t-Studenta bądź U Manna-Whitney'a³³. Dla porównania ze sobą średnich z wielu prób można posłużyć się analizą wariancji bądź testem Kruskala-Wallisa³⁴. Ich uzupełnieniem będą testy post-hoc, których zadaniem jest wskazać, które konkretnie próby różnią się między sobą³⁵.

Na sam koniec należy odnotować, że wymienione analizy mogą posłużyć do oceny stosowania technik legislacyjnych. Na przykład w badaniu opublikowanym w 2018 roku wykazano, że użycie klauzuli o terminowym utrzymaniu w mocy dotychczasowych aktów prawa miejscowego sprawia, że akty je zastępujące są wydawane szybciej niż w przypadku, gdy zastosowano klauzulę o bezterminowym utrzymaniu w mocy³⁶. W innym badaniu udowodniono, że istnieją istotne statystycznie różnice pomiędzy stosowaną długo-

33 M.O. Finkelstein, B. Levin, *Statistics for...*, op. cit., s. 231, 362.

34 M.O. Finkelstein, B. Levin, *Statistics for...*, op. cit., s. 241; A. Łomnicki, *Wprowadzenie do statystyki dla przyrodników*, Warszawa 2007, s. 163–165.

35 O.J. Dunn, *Multiple Comparisons Among Means*, „Journal of the American Statistical Association” 1961, nr 293, s. 52–64; O.J. Dunn, *Multiple Comparisons Using Rank Sums*, „Technometrics” 1964, s. 241–252.

36 P. Ciurak, *Wpływ czasowego utrzymania w mocy aktów wykonawczych na wypełnianie dyspozycji ustawowych przez gminy – wnioski z badań*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11, s. 41–51.

ścią *vacatio legis* w poszczególnych latach, tak dla grupy ustaw jak i rozporządzeń. Co więcej, dla aktów niesamodzielnych (głównie nowelizacji) prawodawca przyjmował istotnie krótszą *vacatio legis* niż w wypadku aktów samodzielnych³⁷. Przedstawione wnioski nie będą zaskakujące dla osób na co dzień zajmujących się legislacją. Jednakże pokazują, w jaki sposób można wykorzystać metody statystyczne, aby oceniać skuteczność i celowość stosowania określonych technik legislacyjnych, a także wnioskować o ich wpływie na funkcjonowanie systemu prawa.

7. Efektywność legislacji

Znamienne jest, że wśród potrzeb zgłaszanych przez osoby, z którymi prowadzono rozmowy, nie wskazano wprost konieczności zapewnienia efektywności (a zatem i jakości) tworzonego prawa. O przyczynach takiego stanu rzeczy można jedynie spekulować; efektywność legislacji może być utożsamiana przez rozmówców ze zbiorczym określeniem wyartykułowanych potrzeb. Innym wytłumaczeniem może być brak świadomości, że usprawnienie obsługi procesu legislacyjnego może przekładać się na zwiększenie efektywności. W tym miejscu należy dokonać ważnego rozróżnienia. Efektywność legislacji w ujęciu węższym rozumiana jest jako efektywność samego procesu legislacyjnego. W szerszym ujęciu, które obecnie jest szeroko reprezentowane w nauce prawa, o efektywności legislacji decydują również m.in. zrozumiałość użytego języka, identyfikacja problemów wymagających rozwiązania, zastosowane środki legislacyjne czy wreszcie rzeczywiste zaspokojenie potrzeb i rozwiązanie problemów sygnalizowanych

37 P. Ciurak, A. Głowacka, *Analiza empiryczna długości vacatio legis ustaw i rozporządzeń w praktyce legislacyjnej w latach 1992–2018*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 10, s. 106–130.

przez obywateli³⁸. Szersze ujęcie do pewnego stopnia utożsamia efektywność prawa z jego jakością.

W 1981 roku Ronald Hedlund i Patricia Freeman opublikowali pracę zatytułowaną *A Strategy for Measuring the Performance of Legislatures in Processing Decisions*³⁹. Celem publikacji było zbadanie działania organów ustawodawczych w stanach Iowa i Wisconsin. Autorzy skoncentrowali się na ocenie, jak atrybuty organizacji – personel, technologia, struktura, podział prac oraz środowisko działania (obejmujące m.in. budżet, wpływy partii czy obłożenie pracą) wpływają na wymiary efektywności działania: szybkość, sprawność, wydajność i subiektywną ocenę pracy przez osoby, które wzięły udział w badaniu. Dane do analiz pochodziły zarówno ze źródeł oficjalnych, jak i wywiadów czy kwestionariuszy wypełnianych przez osoby zaangażowane bądź obserwujące proces legislacyjny. Rezultaty badań nie były zaskakujące – generalnie wykazano pozytywny związek między atrybutami organizacji a efektywnością jej pracy. Potwierdzono też, że założenia, miary i związki między nimi, które są właściwe dla teorii organizacji i dotyczą komercyjnych podmiotów prywatnych, można z powodzeniem zastosować do podmiotów publicznych. Wyjątkowość pracy polegała jednak na zastosowaniu regresji wielorakiej do określania rodzaju i siły związku między atrybutami organizacji a wymiarami efektywności działania. Dzięki temu możliwe było stworzenie ram do monitorowania, jak zmiany w atrybutach mogą wpływać na różne wymiary efektywności pracy: które z nich wzrosną, a które zostaną zmniejszone. Wskazano również, które ze związków między atrybutami a efektywnością mają największe znaczenie,

38 M. Mousmouti, *Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test*, „Legisprudence” 2012, nr 2, s. 191–205.

39 R. Hedlund, P. Freeman, *A Strategy for Measuring the Performance of Legislatures in Processing Decisions*, „Legislative Studies Quarterly” 1981, nr 1, s. 87–113.

a które odbiegają od wcześniejszych założeń (np. zwiększenie poziomu atrybutu obniża efektywność działania).

Ujęcie zaproponowane przez R. D. Hedlund i P. K. Freeman jest bardzo empiryczne i skupione na kwestiach organizacyjnych, a tym samym oderwane od tak istotnych narzędzi, jak np. ocena skutków regulacji prowadzona zarówno *ex ante*, jak i *ex post*. Bardziej kompleksowym narzędziem jest test efektywności legislacji zaproponowany przez Marię Mousmouti⁴⁰. W tym ujęciu efektywność jest wypadkową celu powstania aktu normatywnego, stosowanych ku temu środków (w tym m.in. jasności i spójności tekstu, proporcjonalności rozwiązań, ale i wskazówek prawodawcy, jak oceniać wpływ aktu na rzeczywistość) oraz skutków jego wejścia w życie (ocenianych według wskazań ustawodawcy, zawartych w raportach niezależnych podmiotów oraz w rozstrzygnięciach sądowych). Test efektywności legislacji kładzie mocny nacisk na zestawienie ze sobą ocen prowadzonych *ex ante* i *ex post*. Traktuje „cykl życia” aktu normatywnego jako jedną całość, gdzie poszczególne etapy procesu (począwszy od projektowania, a na ewaluacji wprowadzonych regulacji kończąc) są powiązane ze sobą na zasadzie skutku i przyczyny.

Podejścia zaproponowane przez R. D. Hedlund i P. K. Freeman bądź M. Mousmouti powinny stać się inspiracją do opracowania metody oceny efektywności polskiego procesu legislacyjnego, zgodnie ze wskazanym wyżej węższym ujęciem tematu. Podstawą do przeprowadzenia oceny byłyby dane pochodzące z logów projektowanego systemu dla obsługi e-legislacji. Pozyskane wartości liczbowe stanowiłyby dane wejściowe dla przeprowadzania analiz statystycznych (np. analizy regresji czy analizy wariancji) i w ten sposób dostarczałyby kryterium ilościowego dla oceny ja-

40 M. Mousmouti, *Operationalising Quality...*, *op. cit.*

kości legislacji. Jeżeli przyjąć, że oprogramowanie analityczne byłoby kolejną warstwą systemu informatycznego, pozyskującą dane poprzez tzw. interfejs programowania aplikacji (API), działania w dużej mierze mogłyby być podejmowane automatycznie. Niemalże w czasie rzeczywistym możliwe byłoby dostarczanie informacji o statystykach procesu legislacyjnego, prognozach dotyczących przebiegu prac oraz (w razie potrzeby) działaniach podejmowanych przez konkretnych użytkowników. Co więcej, system stwarzałby możliwość zestawienia ze sobą danych, które wcześniej były rozproszone między odseparowanymi systemami funkcjonującymi w różnych podmiotach publicznych. W wyniku zachodzenia zjawiska synergii informacji możliwe byłoby uzyskanie zupełnie nowego, być może zaskakującego, wglądu w działanie procesu legislacyjnego.

Jednakże należy mieć świadomość, że powstanie opisywanego systemu wymaga doprecyzowania sygnalizowanych wyżej potrzeb i wyraźnego określenia, które wartości powinny być przedmiotem analiz. Znacząca praca dotyczyć będzie także przekonania osób zaangażowanych w konkretne działania, że system nie ma stanowić narzędzia opresji, a raczej wsparcia przy podejmowaniu decyzji. Ostatecznie, celem warstwy analitycznej systemu obsługującego e-legislację powinna być sytuacja, gdy doświadczeni pracownicy podejmują decyzje w oparciu o wysokiej jakości dane i wiarygodne analizy⁴¹. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji stałego niedoboru zarówno zasobów osobowych, jak i finansowych w administracji publicznej⁴². Tworzenie nieefektywnego prawa, o niskiej jakości, jest po prostu zbyt kosztowne.

41 Zob. E. Walters, *Introduction: Data Analytics for Law Firms: Using Data for Smarter Legal Services* [w:] *Data-Driven Law*, red. E. Walters, New York 2018.

42 Zob. L. Tafani, *Enhancing the quality of legislation: the Italian experience*, „The Theory and Practice of Legislation” 2022, nr 1, s. 5 – 21.

8. Wyszukiwanie, klasyfikacja i prezentacja informacji

W pracy legislatora nadrzędnym zadaniem o charakterze przygotowawczym jest wyszukanie wszystkich istotnych dokumentów – a w ramach tych dokumentów ich fragmentów – mających znaczenie z punktu widzenia przygotowania projektu aktu normatywnego. Dotyczy to w pierwszym rzędzie tekstów ogłoszonych aktów normatywnych, ale także aktów znajdujących się jeszcze na wcześniejszych etapach procesu tworzenia prawa, w tym ich projektów.

Istotnymi prerekwizytami poprawy rezultatów wyszukiwania tych informacji są: stosowanie odpowiednich standardów identyfikacji dokumentów (ELI, ELI-DL) i zbiorów metadanych, a także odpowiednie ustrukturyzowanie samych dokumentów. Wdrażanie aktualnie dostępnych metod i technik AI stwarza możliwość tworzenia i testowania rozwiązań mających na celu poprawę rezultatów wyszukiwania właściwych informacji również w odniesieniu do dokumentów niespełniających wyżej wymienionych standardów.

Szczególnie należy zwrócić uwagę na następujące kategorie zadań:

1. wyszukiwanie w tekstach aktów normatywnych przepisów określonego typu – istotne zwłaszcza w związku z:
 - a) koniecznością uniknięcia redundancji (np. wprowadzenia po raz kolejny definicji już zdefiniowanego w danej gałęzi prawa terminu lub istniejącej regulacji dotyczącej pewnego stosunku prawnego) lub sprzeczności;
 - b) potrzebą ustalenia, do jakich przepisów mają odsyłać przepisy w projektowanym akcie normatywnym oraz jakie przepisy odsyłają do nowelizowanego aktu normatywnego;

- c) wymogiem ustalenia zakresu obowiązywania przepisów, zwłaszcza dat ich wejścia w życie oraz możliwości ich stosowania do stanów rzeczy zaistniałych przed ich wejściem w życie;
- 2. wyszukiwanie przepisów odnoszących się do określonych zagadnień lub posługujących się określoną terminologią – szczególnie ważne w związku z:
 - a) ponownie – koniecznością uniknięcia redundancji lub sprzeczności;
 - b) zasadnością zapoznania się z konwencjami redagowania przepisów w danej gałęzi prawa lub danym obszarze regulacyjnym – m.in. w celu zachowania konsekwencji stylistycznej albo zaproponowania odpowiednich zmian w tym zakresie;
 - c) wymogiem ustalenia zbioru przepisów, które mają podlegać zmianie lub uchyleniu.

Tytułem przykładu można przywołać niemiecki projekt klasyfikacji przepisów kodeksu cywilnego⁴³. Autorzy wyróżnili dziewięć typów semantycznych przepisów i wykonali eksperymenty, których celem była ich automatyczna klasyfikacja. Eksperymenty prowadzone były równolegle z wykorzystaniem podejścia regułowego oraz przy użyciu pięciu automatycznych klasyfikatorów opartych na uczeniu maszynowym. Uzyskany najlepszy wynik miary F1⁴⁴ przez klasyfikator Support Vector Classifier wyniósł 0,83, co należy uznać za satysfakcjonujący rezultat, biorąc pod uwagę stosunkowo niewielki rozmiar próbki treningowej (601 zdań będących elementami przepisów). Eksperymenty te są dobrym przykładem zastosowania różnych metod automatycznej klasyfikacji przepisów

43 B. Walzl et al., *Semantic types of legal norms in German laws: classification and analysis using local linear explanations*, „Artificial Intelligence and Law” 2019, nr 1, s. 43–71.

44 Miara F1 jest jedną z najczęściej wykorzystywanych miar skuteczności predykcji; jest to średnia harmoniczna precyzji (*precision*) i czułości (*recall*) testu.

oraz uczenia nadzorowanego. Prezentują także metodykę przygotowania próbki danych treningowych obejmującą w szczególności manualne etykietowanie przepisów. Realizacja takiego zadania wymaga dysponowania przygotowanym i weryfikowanym przez eksperta prawnego zestawem etykiet.

Jednak w niektórych wypadkach wyszukiwanie przepisów podobnych do planowanych/projektowanych może opierać się na cechach, które z trudem podają się ścisłej, wstępnej konceptualizacji. W tej sytuacji zasadne może być podejście oparte na podobieństwach w zakresie leksyki przepisów, w tym współwystępowania określonych wyrazów. Tego typu eksperyment został przeprowadzony w Estonii w związku z projektem CoReO (Copyright Reform Observatory)⁴⁵. Zastosowana metryka podobieństwa obejmowała występowanie tych samych czasowników, występowanie tych samych rzeczowników w połączeniu z określonymi czasownikami oraz częstość występowania takich par. W rezultacie została stworzona tabela porównująca stopień podobieństwa leksykalnego 386 aktów prawa estońskiego, a w ramach tych aktów – stopień podobieństwa poszczególnych przepisów. Wykryte znaczące podobieństwa pomiędzy przepisami (w tym przepisy powtarzające się w różnych aktach) zostały poddane analizie przez ekspertów prawnych. Omawiany eksperyment stanowi dobry przykład zastosowania rozwiązania obliczeniowego o charakterze eksploracyjnym, mającym przynieść nową wiedzę, trudną do zidentyfikowania bez wielkoskalowej analizy materiału normatywnego.

W niektórych wypadkach problem wyszukiwania może polegać na tym, że wiemy, jakich rodzajów przepisów szukamy, ale przygotowanie zbioru danych w celu zastosowania modeli ucze-

45 E. Täks *et al.*, *Creating CoReO, the Computer Assisted Copyright Reform Observatory* [w:] *Logic in the Theory and Practice of Lawmaking*, red. M. Araszkiewicz, K. Pleszka, Cham 2015, s. 253–297.

nia nadzorowanego jest zbyt skomplikowane lub czasochłonne. Jest tak w szczególności w przypadku konieczności identyfikacji różnego rodzaju odesłań w tekstach aktów normatywnych oraz dokonania ich klasyfikacji – zwłaszcza wtedy, gdy ustawodawca nie przestrzega wynikających z właściwych zasad techniki prawodawczej metod konstruowania odesłań. Przykładem eksperymentu nakierowanego na realizację tego celu z wykorzystaniem algorytmów grupowania (*clustering*) jest projekt automatyzacji wykrywania i klasyfikacji odesłań w legislacji amerykańskiej (*U.S. Code*)⁴⁶. W rezultacie eksperymentu autorzy dokonali automatycznej ekstrakcji dziewięciu różnych rodzajów odesłań w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych, przy czym rezultaty zostały zaprezentowane w postaci sieci cytowań (*citation network*) – techniki reprezentacji wiedzy ukazującej relacje pomiędzy badanymi obiektami w postaci grafu. Dysponowanie taką metodą wizualizacji odesłań pomiędzy przepisami pozwala legislatorowi efektywnie je identyfikować i analizować, w szczególności w związku z projektowaniem nowych odesłań.

Innym zaawansowanym eksperymentem nakierowanym na wyszukiwanie przepisów w obszernym materiale normatywnym jest badanie włoskich uczonych⁴⁷ z wykorzystaniem modelu LAMBERTA – dostrojonego na bazie włoskiego prawa wariantu modelu językowego BERT. Rezultaty eksperymentu okazały się bardzo obiecujące, ponieważ model ze znaczną dokładnością wykrywał właściwe przepisy włoskiego prawa cywilnego w reakcji na sześć różnych rodzajów zapytań (również z wykorzystaniem odniesień

46 A. Sadeghian *et al.*, *Automatic semantic edge labeling over legal citation graphs*, „Artificial Intelligence and Law” 2018, nr 2, s. 127–144.

47 A. Tagarelli, A. Simeri, *Unsupervised law article mining based on deep pre-trained language representation models with application to the Italian civil code*, „Artificial Intelligence and Law” 2022, nr 3, s. 417–473.

do takich źródeł jak orzecznictwo czy doktryna), korzystając z algorytmów uczenia nienadzorowanego (grupowania). Wynik ten jest znaczący także z tego względu, że model rozwiązywał też problemy wieloetykietowe (dany przepis mógł być zaliczony do kilku klas).

Istotnym zadaniem, którego realizacja może być wystarczająca dla celów legislatora, a która ponadto może być prerekwizytem dla zrealizowania bardziej zaawansowanych zadań analitycznych, jest segmentacja tekstów aktów normatywnych. Legislator może być zainteresowany w szczególności analizą określonych fragmentów niektórych aktów normatywnych (np. wyłącznie przepisów o wejściu w życie, załączników itp.). Segmentację tekstów aktów normatywnych można przeprowadzać np. z wykorzystaniem modeli LSTM oraz BERT, tak jak to miało miejsce w niedawnym brazylijskim studium⁴⁸. Autorzy uzyskali istotne wyniki w zakresie segmentacji brazylijskich tekstów aktów normatywnych, a następnie poprzez technikę uczenia transferowego zastosowali modele do segmentacji ustawodawstwa francuskiego, włoskiego, niemieckiego oraz amerykańskiego (Stanów Zjednoczonych).

9. Sprawdzanie jakości tworzonych tekstów

Bezsporne jest, że teksty aktów normatywnych powinny spełniać wiele kryteriów jakościowych. Teksty te powinny być, przede wszystkim, wolne od różnego rodzaju błędów. Po drugie, teksty pozbawione błędów, a przynajmniej błędów powodujących poważne konsekwencje, mogą być optymalizowane pod kilkoma istotnymi względami.

48 F. Siqueira *et al.*, *Segmenting Brazilian legislative text using weak supervision and active learning*, „Artificial Intelligence and Law” 2024, <https://doi.org/10.1007/s10506-024-09419-5> [dostęp: 23.09.2025 r.].

Możliwe jest konstruowanie różnych taksonomii błędów w tekstach aktów normatywnych. Z punktu widzenia celów tego opracowania dogodna jest taksonomia oparta na rodzaju wiedzy, potrzebnej dla stwierdzenia błędu lub co najmniej sformułowania hipotezy o jego występowaniu⁴⁹. Taksonomia nie aspiruje do kompletności i możliwe jest też tworzenie taksonomii znacznie dokładniejszych:

1. błędy literowe, interpunkcyjne i składniowe (w tym błędy w zakresie odmiany wyrazów, argumentowości funktorów, niejednoznacznych związków składniowych) – do ich stwierdzenia konieczna i wystarczająca jest wiedza z zakresu ortografii, interpunkcji i gramatyki języka polskiego; podkreślenia wymaga, że niektóre błędy tego rodzaju mogą mieć poważne konsekwencje normatywne;
2. błędy strukturalne rozumiane jako błędy dotyczące ustrukturyzowania poszczególnych części aktu normatywnego, w tym błędna numeracja jednostek redakcyjnych lub systematyzacyjnych, posłużenie się błędnymi jednostkami danego rodzaju lub ich wprowadzenie w nieuzasadniony sposób, pominięcie obligatoryjnych części tekstu aktu normatywnego – do ich stwierdzenia konieczna i wystarczająca jest znajomość zasad techniki prawodawczej oraz praktyki ich stosowania;
3. błędy polegające na naruszeniu postulatów racjonalności stawianych przed prawodawcą w obszarze cech systemu prawa, takich jak niesprzeczność tego systemu, jego kompletność (zrelatywizowana do pewnych przyjmowanych założeń), konsekwencja pojęciowa oraz brak występowania w systemie ele-

49 Por. M. Araszkiewicz, T. Żurek, *Identification of legislative errors through knowledge representation and interpretive argumentation* [w:] *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems XI–XII*, red. V. Rodriguez-Doncel et. al., Cham 2021, s. 15–30.

mentów zbędnych; dla wykrycia błędów tego typu konieczna jest wiedza prawoznawcza, logiczna oraz – często – wiedza o przedmiocie danej regulacji⁵⁰. Przykładowymi błędami legislacyjnymi lokowanymi w tej grupie są:

- a) przepisy dające podstawę do rekonstrukcji norm niezgodnych (sprzecznych, przeciwnych lub niezgodnych prakseologicznie), przy czym niezgodność ta nie powinna być w prosty sposób usuwalna z wykorzystaniem reguł kolizyjnych lub dyrektyw wykładni prawa;
- b) regulacje dające podstawę do stwierdzenia wystąpienia luki rzeczywistej, tzn. braku elementu regulacji ocenianego negatywnie z uwagi na pewne zobiektywizowane kryteria; przykładami takiej luki są np. brak przepisów określających kompetencje organu administracji publicznej; brak przepisów formułujących istotne elementy procedury nieuregulowanej możliwymi do zastosowania przepisami ogólnymi; brak przepisów ustalających warunki nabycia uprawnienia itd.; dla oceny powagi tego błędu istotne jest również, aby uzupełnienie luki w drodze analogii lub jej usunięcie w drodze wykładni było uznawane za niedopuszczalne lub co najmniej sporne;
- c) przepisy powtarzające się albo zawierające wyrażenia zbędne w celu sformułowania treści normatywnych już zawartych w innych częściach przepisu.

Istotne jest, że trafne stwierdzenie występowania błędów kategorii 3) wymaga umiejętności biegłego posługiwania się dyrektywami interpretacji prawa. Co więcej, należy wyróżnić tutaj perspektywę wewnętrzną i zewnętrzną – w wypadku pierwszej

50 M. Araszkiewicz, K. Pleszka, *The Concept of Normative Consequence and Legislative Discourse* [w:] *Logic in the Theory and Practice of Lawmaking*, red. M. Araszkiewicz, K. Pleszka, Cham 2015, s. 253–297.

kontekstem dla stwierdzenia wystąpienia błędu jest tekst danego (projektu) aktu normatywnego, natomiast przyjmując perspektywę zewnętrzną należy wziąć pod uwagę kontekst tekstów innych aktów normatywnych.

Kwalifikowaną postacią błędów kategorii 3) są sytuacje, w których wadliwość tekstu aktu normatywnego może dać podstawę do stwierdzenia jego niezgodności z Konstytucją poprzez naruszenie zasad przyzwoitej legislacji wyprowadzanych z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), w tym wymogu dostatecznej określoności przepisów prawa.

Obok sytuacji zdefiniowanych jako błędy w tekstach aktów normatywnych należy wyróżnić fragmenty tekstów, które ogólnie można uznać za nadające się do optymalizacji. Wymaga podkreślenia, że w tym miejscu nie podejmujemy dyskusji postulatów związanych z tzw. prostym językiem prawnym czy dotyczących zmiany aktualnego paradygmatu komunikowania norm prawnych w ogóle (np. odejścia od formy przepisów na rzecz formy narracyjnej lub wykorzystującej w szerokim zakresie infografiki czy materiały audiowizualne). Przyjmując zatem za standard komunikowanie norm prawnych z wykorzystaniem przepisów, należy dostrzec, że w wielu wypadkach formułowane są one w sposób suboptymalny, np. nadmiernie obszerny, zawiły, z wykorzystaniem niepotrzebnych terminów technicznych, zwrotów nadmiarowych, zbędnych konstrukcji wielokrotnie złożonych itd. Występowanie tych zjawisk niewątpliwie obniża komunikatywność i zrozumiałość tekstów aktów normatywnych, niekoniecznie z korzyścią dla jego precyzji.

Należy zatem podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób narzędzia AI mogą być stosowane przez legislatora (a w pewnym zakresie również przez redaktora tekstu aktu normatywnego), tak aby ów tekst, tworzony w sposób klasyczny (pisany

przez człowieka), miał jak najwyższą jakość, tzn. był pozbawiony określonych powyżej błędów typu 1–3 oraz w odpowiedni sposób zoptymalizowany pod względem komunikatywności oraz stopnia precyzji.

Trzeba zauważyć, że aktualnie dostępne systemy generatywnej AI oparte na dużych modelach językowych mogą być efektywnie wykorzystane w zakresie oceny oraz poprawiania tekstu pod względem interpunkcji i składni, a także wskazanych wyżej cech mających znaczenie dla komunikatywności tekstu. W szczególności, systemy oparte na LLM są w stanie sformułować kilka alternatywnych sposobów wyrażenia danej myśli w przepisie prawnym (ocena trafności tych parafraz należy jednak do użytkownika i może wymagać pogłębionej wiedzy prawnej). LLM są też w stanie wykrywać potencjalne usterki tekstu, takie jak niekonsekwencje terminologiczne, powtórzenia, posługiwanie się niezdefiniowanymi terminami technicznymi itp.

Znacznie większym wyzwaniem jest identyfikacja błędów należących do kategorii 3), ponieważ wymaga to posłużenia się wiedzą prawniczą, a szczególnie dokonania rekonstrukcji logicznej i juredyczno-pojęciowej struktury przepisów (elementów norm prawnych i struktury stosunków prawnych wyznaczanych przez normy prawne). Jest tak z tego względu, że np. sprzeczności pomiędzy normami prawnymi nieczęsto polegają na tym, że wyrażenie reprezentujące jedną z nich jest prostą negacją drugiego, lecz chodzi raczej o możliwość wyprowadzenia z nich wniosku, iż dane zachowanie jest jednocześnie przedmiotem uprawnienia i zakazu, albo że brak jest korelatywnego obowiązku dla danego uprawnienia. Automatyczna identyfikacja błędów tego rodzaju wymaga więc połączenia elementów reprezentacji wiedzy oraz modelu maszynowego uczenia. Jeśli wziąć pod uwagę pierwszy aspekt, propozycja metodyki rekonstrukcji struktury norm praw-

nych została przedstawiona w badaniu Michała Araszkiewicza, Enrico Francesconiego i Tomasza Żurka⁵¹ i obejmuje:

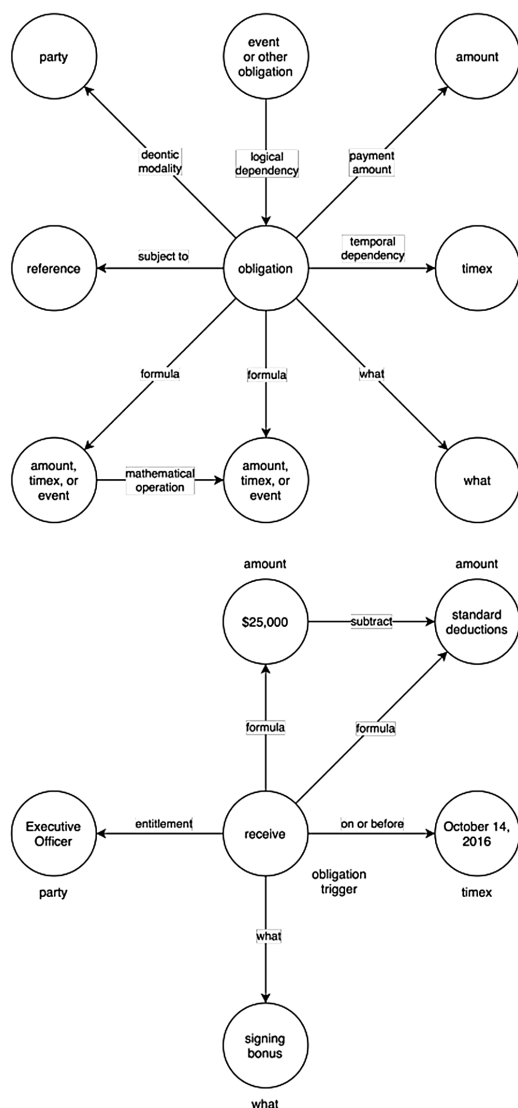
- rekonstrukcję składni przepisu prawnego;
- zmianę semantyki przepisu prawnego obejmującą elementy stosunku prawnego wyznaczanego przez przepis (np. podmiotu uprawnienia, podmiotu obowiązującego korelatywnie, treści uprawnienia, różnych sposobów korzystania z uprawnienia etc.);
- możliwość reprezentowania alternatywnych interpretacji przepisu prawnego, będących rezultatem wykładni rozszerzającej lub zwężającej interpretację pierwotnie przyjętą;
- zestaw reguł dotyczących się dopuszczalnych sposobów interpretacji prawa w odniesieniu do danego obszaru prawa.

Stosowanie takiego podejścia pozwala na reprezentowanie struktury oraz semantyki przepisów prawa z wykorzystaniem standardów Sieci Semantycznej, np. jako grafów. Taka reprezentacja umożliwia szybkie wychwycenie źródła wadliwości tekstu i dokonanie stosownej korekty przez legislatora. Pewną wadą powyższego podejścia – jako takiego – jest konieczność wykonania żmudnej pracy merytorycznej polegającej na przygotowaniu modelu regulacji. Jednakże obecnie dysponujemy modelami maszynowego uczenia pozwalającymi na dokonywanie automatycznej ekstrakcji grafów wiedzy z tekstu wyrażonego w języku naturalnym. Przykładem udanego eksperymentu z zakresu automatycznego generowania grafów z tekstów umów jest studium opublikowane przez zespół pod kierownictwem S. Servanteza⁵². Autorzy zastosowali modele BERT, SpERT i GPT-3 w celu ekstrakcji

51 M. Araszkiewicz, E. Francesconi, T. Żurek, *Identification of Legislative Errors* [w:] *ICAIL '23: Proceedings of the Nineteenth International Conference on Artificial Intelligence and Law*, red. M. Grabmair, New York 2023, s. 2–11.

52 S. Servantez et al., *Computable Contracts...*, *op. cit.*

grafów reprezentujących semantykę klauzul umownych. Schemat i konkretna instancja takiego grafu mogą zostać zaprezentowane w sposób pokazany na Rys. 1.



Rys. 1. Generowanie grafu z tekstów umów: schemat (u góry), instancja (na dole); źródło: S. Servantez et al., *Computable Contracts by Extracting Obligation Logic Graphs* [w:] *ICAIL '23: Proceedings of the Nineteenth International Conference on Artificial Intelligence and Law*, red. M. Grabmair, New York 2023, s. 267–276.

Technologie i metodyki generowania grafów reprezentujących semantykę tekstów prawnych i prawniczych są teraz na relatywnie wczesnym etapie rozwoju, ale stanowią właściwe podejście mające na celu identyfikację błędów tekstów aktów normatywnych kategorii 3). Trzeba podkreślić, że trafna ocena poprawności grafu wymaga wiedzy prawniczej użytkownika systemu.

Z kolei należy zauważyć, że systemy oparte na dużych modelach językowych stosunkowo słabo radzą sobie z rozwiązywaniem zadań bezpośrednio dotyczących struktury aktów normatywnych (w szczególności powoływania określonych jednostek redakcyjnych tekstu)⁵³. Nie jest to zaskakujące, zważywszy na sposób działania tych modeli, ale jest to cecha, którą należy wziąć pod uwagę, planując system mikrouslug dla e-legislacji.

10. Generowanie dokumentów spełniających określone kryteria

Należy zwięźle omówić ewentualność tworzenia tekstów aktów normatywnych od podstaw z wykorzystaniem systemów generatywnej AI opartych na modelach językowych – zarówno modelach dużych, trenowanych na wielkich zbiorach tekstów dostępnych w sieci, jak i modelach specjalistycznych, trenowanych na mniejszych zbiorach dokumentów prawnych.

Modele językowe bazujące na architekturze transformera i mechanizmie *self-attention* stanowią podstawę współczesnych systemów generatywnych AI⁵⁴. Architektura transformera opiera

53 A. Blair-Stanek, N. Holzenberger, B. Van Durme, *Can GPT-3 Perform Statutory Reasoning?* [w:] *ICAIL '23: Proceedings of the Nineteenth International Conference on Artificial Intelligence and Law*, red. M. Grabmair, New York 2023, s. 22–31.

54 U. Kamath *et al.*, *Large Language Models: A Deep Dive: Bridging Theory and Practice*, Cham 2024.

się na mechanizmie *self-attention*, który umożliwia modelowi analizować zależności pomiędzy wszystkimi elementami sekwencji wejściowej, niezależnie od ich długości. Dzięki temu model może skutecznie uwzględniać kontekst zarówno lokalny, jak i globalny, co jest niezwykle ważne dla generowania spójnych, akceptowalnych dla użytkownika tekstów. *Self-attention* działa poprzez przypisywanie wag poszczególnym elementom tekstu, co pozwala modelowi skupić się na najbardziej istotnych informacjach w danym kontekście.

Trzeba zaznaczyć, że ewaluacja wyników dostarczanych przez system generatywnej AI może tworzyć różnorodne wyzwania. W przeciwieństwie bowiem do rezultatów generowanych przez klasyczne systemy klasyfikacyjne, rekomendacyjne czy predykcyjne, wyniki działania modeli językowych (teksty) zazwyczaj nie są klasyfikowane wprost jako poprawne lub błędne, lecz oceniane z punktu widzenia pewnych kryteriów jakościowych, takich jak odpowiedni dobór słów, uporządkowanie wyводу, jasność i zrozumiałość tekstu, adekwatność odpowiedzi do postawionego pytania, oddanie stylu charakterystycznego dla danego rejestru języka itp. Uwaga ta nie odnosi się do kwestii generowania przez system fałszywych informacji (tzw. halucynacji, zob. poniżej).

Ocena jakości generowanych tekstów może oczywiście mieć miejsce w odniesieniu do rezultatów konkretnych eksperymentów, ale można sformułować kilka stwierdzeń związanych z korzystaniem z tej technologii. Należy zatem oczekiwać, że rezultaty działań modeli (jako takich) mogą być lepsze w przypadku projektowania całkowicie nowych regulacji niż np. nowelizacji regulacji istniejących, a to z uwagi na problemy związane z przetwarzaniem informacji dotyczących struktury tekstów prawnych odzwierciedlonej w jednostkach redakcyjnych i systematyzacyjnych.

Mimo tych zaawansowanych możliwości modele LLM mają istotne wady, jak np. zjawisko halucynacji. Polega ono na generowaniu treści niemających pokrycia w danych wejściowych ani w rzeczywistości, co może prowadzić do poważnych błędów w kontekście prawnym, takich jak odniesienia do nieistniejących przepisów lub niewłaściwe cytowanie aktów normatywnych. Ponadto modele często generują treści ogólnikowe, które mogą być nieprzydatne w specyficznych zastosowaniach, oraz bywają podatne na mylące zapytania (*prompts*), co może skutkować nieadekwatnymi lub błędnymi odpowiedziami. Z tego powodu istotne znaczenie ma *prompt engineering*, czyli umiejętność projektowania zapytań kierowanych do modelu. Dobrze skonstruowany *prompt* powinien być precyzyjny, kontekstowy i zawierać niezbędne informacje, które ukierunkują model na generowanie trafnych odpowiedzi. Oczywiście z uwagi istotę działania modeli językowych żaden system zapytań nie daje gwarancji uzyskania prawidłowych odpowiedzi, gdyż modele językowe jako takie nie są opracowywane po to, by dostarczać informacji faktograficznej.

Retrieval-Augmented Generation (RAG) to technika łącząca generatywne możliwości modeli językowych z dostępem do zewnętrznych baz wiedzy. Mechanizm działania RAG polega na tym, że model przed wygenerowaniem odpowiedzi wyszukuje informacje w zbiorach danych, takich jak dokumenty prawne, bazy danych czy specjalistyczne publikacje. Następnie wyniki tego wyszukiwania są integrowane w procesie generacji tekstu, co pozwala na zwiększenie dokładności i wiarygodności wyników, przy czym podkreślenia wymaga: iż nie daje jednak gwarancji ich poprawności.

W kontekście aktów normatywnych RAG umożliwia dynamiczne odwoływanie się do aktualnych przepisów, powiązanych

regulacji lub też innych relewantnych dokumentów (na przykład orzeczeń sądowych dotyczących interpretacji podobnie brzmiących przepisów), co jest szczególnie istotne w przypadku nowelizacji. Dzięki stosowaniu RAG możliwe jest ograniczenie ryzyka halucynacji, ponieważ model generuje treści na podstawie zweryfikowanych informacji, zamiast polegać wyłącznie na danych wewnętrznych używanych podczas treningu. Podkreślenia wymaga, że RAG, potencjalnie ograniczając ryzyko halucynacji lub nadmiernej ogólnikowości generowanego rezultatu, nie gwarantuje eliminacji tych zjawisk. Skuteczność stosowania tej techniki zależy między innymi od charakterystyki zewnętrznej bazy danych: zakresu gromadzonych danych, połączeń między nimi oraz ich merytorycznej poprawności (por. rozważania powyżej na temat danych i ich wykorzystania).

Integracja modeli LLM, podejścia RAG oraz technik reprezentacji wiedzy stanowi kolejny krok w kierunku zapewnienia wysokiej dokładności i merytorycznej poprawności generowanych tekstów aktów normatywnych. Reprezentacja wiedzy daje możliwość formalizacji złożonych struktur prawnych oraz semantyki aktów normatywnych, a w szczególności odwzorowywania hierarchii przepisów, sieci odesłań czy relacji systemowych. Dzięki temu można odwzorować strukturę logiczną i semantyczną aktu prawnego, co umożliwia automatyczne wykrywanie potencjalnych problemów natury jurydycznej, takich jak sprzeczności czy luki w projektowanej regulacji. Trzeba zaznaczyć, że podejście to znajduje się obecnie we wstępnej fazie rozwoju⁵⁵.

Na koniec należy jeszcze odnieść się do zagadnienia, czy dla celów rozwiązywania problemów w procesach prawotwórczych

55 N.H. Thanh, K. Satoh, *KRAG Framework for Enhancing LLMs in the Legal Domain*, 2024, (online) <https://arxiv.org/abs/2410.07551>

bardziej dogodne jest korzystanie z dużych modeli językowych, dodatkowo trenowanych na materiale normatywnym lub z wykorzystaniem technik RAG, czy też lepszą strategią jest tworzenie i stosowanie specjalistycznych, prawniczych modeli językowych, trenowanych przede wszystkim na dokumentach specjalistycznych. Jest to oczywiście pytanie empiryczne i w ciągu najbliższych lat należy oczekiwać postępu efektywności działania modeli obydwu typów⁵⁶.

Literatura

Araszkiewicz M., *Algorytmizacja myślenia prawniczego. Modele, możliwości, ograniczenia* [w:] *Legal tech. Czyli jak bezpiecznie korzystać z narzędzi informatycznych w organizacji, w tym w kancelarii oraz dziale prawnym*, red. D. Szostek, Warszawa 2021.

Araszkiewicz M., *HOLAI: A Methodology for Holistic Legal AI, integrating interdisciplinary, multilayered, multifunctional, cross-domain, and adaptive legal intelligence* [w:] *Human-Centred AI for Good – AI, Ethics and Law, Proceedings of the 28th International Legal Informatics Symposium IRIS 2025*, red. E. Schweighofer et al., Bern 2025.

Araszkiewicz M., Francesconi E., Żurek T., *Identification of Legislative Errors* [w:] *ICAIL '23: Proceedings of the Nineteenth International Conference on Artificial Intelligence and Law*, red. M. Grabmair, New York 2023.

Araszkiewicz M., Pleszka K., *The Concept of Normative Consequence and Legislative Discourse* [w:] *Logic in the Theory and Practice of Lawmaking*, red. M. Araszkiewicz, K. Pleszka, Cham 2015.

56 Por. J. Cui et al., *ChatLaw: Open-Source Legal Large Language Model with Integrated External Knowledge Bases*, 2023, (online) <https://arxiv.org/abs/2306.16092>

- Araszkiewicz M., Żurek T., *Identification of legislative errors through knowledge representation and interpretive argumentation* [w:] *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems XI-XII*, red. V. Rodriguez-Doncel et. al., Cham 2021.
- Arrieta A.B. et al., *Explainable Artificial Intelligence (XAI): Concepts, taxonomies, opportunities and challenges toward responsible AI*, „Information Fusion” 2020, nr 58.
- Ashley K.D., *Artificial Intelligence and Legal Analytics. New Tools for Legal Practice in the Digital Age*, Cambridge 2017.
- Blair-Stanek A., Holzenberger N., Van Durme B., *Can GPT-3 Perform Statutory Reasoning?* [w:] *ICAIL '23: Proceedings of the Nineteenth International Conference on Artificial Intelligence and Law*, red. M. Grabmair, New York 2023.
- Branting L.K. et al., *Scalable and explainable legal prediction*, „Artificial Intelligence and Law” 2021, nr 2.
- Casanovas P. et al., *Special Issue on the Semantic Web for the Legal Domain Guest Editors' Editorial: The Next Step*, „Semantic Web” 2016, nr 3.
- Ciurak P., *The relationship between the number of statutes coming into force and the number of regulations coming into force: Findings from empirical studies*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny,” 2024, nr 4.
- Ciurak P., *Wpływ czasowego utrzymania w mocy aktów wykonawczych na wypełnianie dyspozycji ustawowych przez gminy – wnioski z badań*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 11.
- Ciurak P., Głowacka A., *Analiza empiryczna długości vacatio legis ustaw i rozporządzeń w praktyce legislacyjnej w latach 1992–2018*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 10.
- Cui J. et al., *ChatLaw: Open-Source Legal Large Language Model with Integrated External Knowledge Bases*, 2023, <https://arxiv.org/abs/2306.16092> [dostęp: 23.09.2025 r.].

- Dunbar K., *Problem Solving* [w:] *A Companion to Cognitive Science*, red. W. Bechtel, G. Graham, Oxford 1998.
- Dunn O.J., *Multiple Comparisons Among Means*, „Journal of the American Statistical Association” 1961, nr 293.
- Dunn O.J., *Multiple Comparisons Using Rank Sums*, „Technometrics” 1964.
- Finkelstein M.O., Levin B., *Statistics for Lawyers*, New York 2015.
- Flasiński M., *Introduction to Artificial Intelligence*, Cham 2016.
- Hedlund R. D., Freeman P. K., *A Strategy for Measuring the Performance of Legislatures in Processing Decisions*, „Legislative Studies Quarterly” 1981, nr 1.
- Kamath U. et al., *Large Language Models: A Deep Dive: Bridging Theory and Practice*, Cham 2024.
- Kubat M., *An Introduction to Machine Learning*, Cham 2017.
- Lynch C. et al., *Concepts, structures, and goals: Redefining ill-definedness*, „International Journal of Artificial Intelligence in Education” 2009, nr 3.
- Łomnicki A., *Wprowadzenie do statystyki dla przyrodników*, Warszawa 2007.
- Mousmouti M., *Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test*, „Legisprudence” 2012, nr 2.
- OECD, *Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system*, „OECD Artificial Intelligence Papers” 2024, nr 8, <https://doi.org/10.1787/623da898-en> [dostęp: 23.09.2025 r.].
- Russell S., Norvig P., *Artificial Intelligence. A Modern Approach*, 3rd ed., Upper Saddle River 2016.
- Sadeghian A. et al., *Automatic semantic edge labeling over legal citation graphs*, „Artificial Intelligence and Law” 2018, nr 2.
- Servantez S. et al., *Computable Contracts by Extracting Obligation Logic Graphs* [w:] *ICAAIL '23: Proceedings of the Nineteenth*

- International Conference on Artificial Intelligence and Law*, red. M. Grabmair, New York 2023.
- Siqueira F. et al., *Segmenting Brazilian legislative text using weak supervision and active learning*, „Artificial Intelligence and Law” 2024, <https://doi.org/10.1007/s10506-024-09419-5> [dostęp: 23.09.2025 r.].
- Tafari L., *Enhancing the quality of legislation: the Italian experience*, „The Theory and Practice of Legislation” 2022, nr 1.
- Tagarelli A., Simeri A., *Unsupervised law article mining based on deep pre-trained language representation models with application to the Italian civil code*, „Artificial Intelligence and Law” 2022, nr 3.
- Täks E. et al., *Creating CoReO, the Computer Assisted Copyright Reform Observatory* [w:] *Logic in the Theory and Practice of Lawmaking*, red. M. Araszkiewicz, K. Pleszka, Cham 2015.
- Thanh N.H., Satoh K., *KRAG Framework for Enhancing LLMs in the Legal Domain*, 2024, <https://arxiv.org/abs/2410.07551> [dostęp: 23.09.2025 r.].
- Voss J. F., *Toulmin’s Model and the Solving of Ill-Structured Problems* [w:] *Arguing on the Toulmin Model. New Essays in Argument Analysis and Evaluation*, red. D. Hitchcock, B. Verheij, Dordrecht 2006.
- Walters E., *Introduction: Data Analytics for Law Firms: Using Data for Smarter Legal Services* [w:] *Data-Driven Law*, red. E. Walters, New York 2018.
- Waltl B. et al., *Semantic types of legal norms in German laws: classification and analysis using local linear explanations*, „Artificial Intelligence and Law” 2019, nr 1.
- Wierczyński G., *Profesjonalne źródła informacji o prawie*, Warszawa 2024.
- Yu L., *Introduction to the Semantic Web and Semantic Web Services*, Boca Raton 2019.

dr Jarosław Deminet

dr Magdalena Godlewska, Politechnika Gdańska¹

Kierunki modernizacji i rozwoju systemu informatycznego obsługującego proces legislacyjny

Treścią niniejszego artykułu jest ekspertyza opracowana w ramach prac zespołu ekspertów funkcjonującego przy zespole e-Legislacja powołanym na podstawie zarządzenia nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2024 r.².

Ekspertyza zawiera wstępne rekomendacje dotyczące kształtu infrastruktury i podstawowych zasad, na jakich powinien opierać się zreformowany system teleinformatyczny obsługujący proces legislacyjny oraz zwiększający powszechny dostęp do informacji

1 Oboje autorzy wnieśli równy wkład w powstanie niniejszego artykułu.

2 M. P. poz. 319 z późn. zm.

o prawie dla społeczeństwa oraz urzędów. Wskazuje także kierunki dalszych działań, które winny zostać podjęte przez zespół eLegislacja w celu sprawnego technicznie i organizacyjnie wdrożenia zaleceń zespołu ekspertów, w tym określenia organów i instytucji, które muszą być zaangażowane w celu usprawnienia procesu implementacji wskazywanych rekomendacji.

Dokument składa się z dwóch głównych części:

1. **część 1** podejmuje kwestie zmian i działań, które powinny być podjęte jak najszybciej bez znacznej zmiany istniejącej infrastruktury, a mogące już teraz usprawnić system i przygotować go na dalsze zmiany długofalowe;
2. **część 2** zarysowuje koncepcję całościowej infrastruktury i długofalowych zmian, a także zawiera sugestie dla zespołu e-Legislacja określające organy i instytucje, które muszą być zaangażowane w proces podnoszenia jakości systemów informatycznych całościowo obsługujących proces legislacyjny.

Część 1

1. Struktura dokumentu i edycja

Stając przed zadaniem utworzenia dokumentu cyfrowego, użytkownicy często skupiają się na edytorze, czyli narzędziu, w którym ten dokument ma powstać, a następnie na wyglądzie dokumentu. Utworzony dokument dla użytkownika ma „wyglądać dobrze”, zaś edytor ma być przyjazny w użyciu i najlepiej, żeby miał znany interfejs graficzny. Gdy taki dokument ma być tylko wydrukowany, to w zasadzie wystarczy, natomiast nie jest tak w przypadku dokumentów wytwarzanych w procesie legislacyjnym. Nie mają one wyłącznie „wyglądać”, ale stanowić źródło danych i informacji o prawie oraz procesie jego tworzenia. Dlatego potrzebna jest

radikalna zmiana myślenia o dokumentach cyfrowych. Nie mogą stanowić jedynie „obrazu”, ale łączyć w sobie trzy podstawowe składowe współczesnych dokumentów: dane, strukturę i wygląd. Dodatkowo, gdy na dokumencie opiera się przepływ pracy (rozróżnialne następstwo zdarzeń koniecznych do utworzenia wynikowego dokumentu, podejmowanych przez różnych użytkowników), powinien być wersjonowany i przenośny. Sam edytor nie powinien być traktowany jako narzędzie do pisania tekstu, ale środowisko pracy legislatora, częściowo przygotowujące zarys aktu prawnego na podstawie metadanych, a w przyszłości być może korzystające z mechanizmów sztucznej inteligencji do podpowiadania typowych rozwiązań i wskazywania konfliktów z innymi aktami.

W 2006 roku Open XML stał się standardem na licencji MIT³ oraz zalecanym formatem do zapisu dokumentów tworzonych w aplikacji Microsoft Office Word (dalej MSWord) z rozszerzeniem DOCX. Format ten jest tzw. dialektem XML, czyli posiada wszystkie cechy XML oraz odpowiednie schematy, tzw. XML Schema (XSD). Większość dokumentów w procesie legislacyjnym jest tworzonych właśnie w aplikacji MSWord, więc już teraz w zasadzie są XMLami. Problem jest jednak taki, że realizują schematy Open XML, a nie schematy specjalizowane dla aktów prawnych.

Od 2012 roku do tworzenia dokumentów w procesie legislacyjnym został wprowadzony tzw. szablon⁴, czyli zestaw stylów i makr dla edytora MSWord w znaczący sposób ułatwiający i usprawniający pisanie aktów prawnych w tym edytorze. Został rozwinięty również o funkcje, które jednak nie zostały ostatecznie wdrożone do powszechnego użytku. Wśród nich jest transformator⁵, który zapisuje dokumenty napisane z użyciem szablonu do „czystego”

3 <https://www.iso.org/standard/71691.html>

4 <https://rcl.gov.pl/legislacja/szablon-projektu-aktu-normatywnego/>

5 Uruchomiony w Kancelarii Sejmu.

XMLa⁶, oddającego logikę aktu prawnego. W ramach tych prac powstał także schemat XSD⁷ dla aktów prawnych. Schemat XSD jest definicją struktury dokumentu, w szczególności precyzuje hierarchię i typy elementów w dokumencie. Każdy dokument XML może być później walidowany przez schemat XSD – czy zawiera odpowiednie elementy, atrybuty, typy danych oraz czy elementy są w odpowiedniej hierarchii (np. elementy *litera* są elementami zagnieżdżonymi w elemencie *punkt*).

Poniższy fragment dokumentu XML ustawy został wygenerowany właśnie przez funkcję dodaną do szablonu i jest zgodny ze schematem *ustawa.xsd*.

```
<ustawa xmlns=„http://www.sejm.gov.pl/set”  
  xmlns:xsi=„http://www.w3.org/2001/XMLSchema-instance”  
  data-uchwalenia=„12 lipca 2024” paraIndex=„2”  
  styl=„OZNRODZAKTUtnustawalubrozporzadzenieiorganwydajcy”  
  xsi:schemaLocation=„http://www.sejm.gov.pl/set ustawa.xsd”>  
  <tytul paraIndex=„4”  
    styl=„TYTUAKTUprzedmiotregulacjiustawylubrozporzadzenia”>  
Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej  
    <przypis nr=„1” paraIndex=„4”/>,  
    <przypis nr=„2” paraIndex=„4”/>  
  </tytul>  
  <rozdzial nr=„1” paraIndex=„5”  
    styl=„ROZDZODDZOZNoznaczenierozdzialuluboddziau”>  
    <tytul paraIndex=„6”  
      styl=„ROZDZODDZPRZEDMprzedmiotregulacjiorozdzialuluboddziau”>  
Przepis ogólny  
    </tytul>  
    <artykul nr=„1” paraIndex=„7”
```

6 <https://www.w3.org/TR/xml/>

7 <https://www.w3.org/TR/xmlschema11-1/>

styl=„ARTartustawynprozporzdzenia”>

Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawokomunikacji elektronicznej (Dz. U. poz. ...) wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

<punkt nr=„1” paraIndex=„8” styl=„PKTpunkt”>

art. 43 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret piąte oraz art. 45 ust. 2, które wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia;

</punkt <punkt nr=„2” paraIndex=„9” styl=„PKTpunkt”>art. 278, który

wchodzi w życie z dniem 28 grudnia 2024 r.;

</punkt>

<punkt nr=„3” paraIndex=„10” styl=„PKTpunkt”>art. 301 ust. 1, który

wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia;

</punkt>

<punkt nr=„4” paraIndex=„11” styl=„PKTpunkt”>art. 356, który wchodzi

w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia;

</punkt>

<punkt nr=„5” paraIndex=„12” styl=„PKTpunkt”>art. 422 ust. 1 pkt 3

i 5 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 444 ust. 1 pkt 90, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

</punkt>

</artykul>

</rozdzial>

Tak sformatowany dokument precyzyjnie strukturyzuje treść ustawy. Nie ma wątpliwości, co konkretnie jest artykułem, a co punktem. Nie ma dwuznaczności dotyczących np. części wspólnej po wypunktowaniu czy numeracji jednostek redakcyjnych.

W naszej opinii dedykowany XML jest najlepszym formatem do zapisu aktów prawnych. Przemawiają za tym następujące argumenty:

- XML w pełni wspiera postulat tworzenia dokumentu cyfrowego jako składową trzech rozdzielnych zasobów: danych, struktury i wyglądu;

- narzędzia i technologie bazujące na XML tworzone są od powstania XML w 1999 roku, więc wykazują dużą wszechstronność, stabilność i dojrzałość;
- XML może być transformowany na wiele różnych formatów (np. PDF, DOCX, ODT, HTML, inny XML) oraz wizualizowany na różne sposoby (np. z uwzględnieniem wielkości ekranu lub ze wsparciem osób niedowidzących);
- technologie do tzw. XML Binding pozwalają na szybkie przechodzenie z reprezentacji tekstowej do obiektowej i odwrotnie, co ułatwia budowę aplikacji i baz danych;
- XML jest plikiem w 100% tekstowym oraz standaryzowanym, co zapewnia jego kompatybilność wprzód, czyli niezmienną możliwość odczytywania oraz transformacji do formatów, które dopiero powstaną;
- XML pozwala na elastyczne i selektywne podpisywanie projektu (np. projekt jest podpisywany przez referenta, następnie przez dyrektora i ministra, ale przed wysłaniem na zewnątrz podpisy referenta i dyrektora są usuwane);
- XML umożliwia logiczne wydzielenie i zidentyfikowanie każdej nazwanej jednostki redakcyjnej, co pozwoli tworzyć linki do konkretnych miejsc dokumentu, a w dalszym rozwoju na podpowiadanie i znakowanie odesłań w treści aktów prawnych oraz ich automatyczną aktualizację i weryfikację (np. sygnalizowanie, że powoływany przepis został uchylony);
- docelowo, XML będzie można zapisywać w bazie danych tak, by każda jednostka redakcyjna była oddzielnym rekordem z unikatowym identyfikatorem, o czym szerzej będzie w części 2, w rozdziale 2 tego raportu; dokument będzie można prezentować jako tabelę – „małą bazę danych” ze wszystkimi zaletami zarządzania danymi, które baza danych oferuje.

Rekomendujemy, jak najszybciej wrócić do koncepcji zapisywania dokumentów do postaci „czystego” XML, aby już teraz generować poprawne dane logiczne i je gromadzić. W tym celu należy:

- zweryfikować utworzoną kilka lat temu XSD Schema dla szablonu i odnieść ją do Akoma Ntoso XML schema⁸;
- sprawdzić obiektową reprezentację dokumentów wygenerowaną na podstawie XML Schema i zweryfikować, czy schema w praktyce dobrze sprawdza się do transformowania, edytowania, filtrowania itd. dokumentów XML; do wytworzenia obiektowej reprezentacji dokumentów na podstawie XML Schema służą narzędzia do tzw. XML binding, np. Xsdata⁹ (biblioteka języka Python) lub XMLBeans¹⁰ (biblioteka języka Java) i wiele innych;
- dostosować szablon do automatycznego zapisywania dokumentów w formacie XML (początkowo może to być kopia równoległa, istniejąca obok typowego dokumentu MSWord);
- gromadzić dokumenty XML w jakimś repozytorium (systemie kontroli wersji), aby na kolejnych etapach rozwoju systemów można było je łatwo wyszukać i wydobyć.

W tej fazie modernizacji systemów zalecamy pozostawić edytor MSWord z szablonem jako główny i zalecany edytor do tworzenia dokumentów w procesie legislacyjnym. Oczywiście w miarę szybko należy dostosować go do zapisywania dokumentów logicznych XML. Przy okazji zachęcamy do dalszego uświadamiania użytkowników o dobrych praktykach pisania dokumentów, używania stylów, realnego usuwania linków czy treści dodatkowych, które

8 <https://op.europa.eu/en/web/eu-vocabularies/dataset/-/resource?uri=http://publications.europa.eu/resource/dataset/akn4eu>

9 <https://pypi.org/project/xsdata/>

10 <https://xmlbeans.apache.org/>

czasami kopiują się wraz z pożądanym tekstem, potrzebie walidacji dostarczanej przez szablon, zapisywania do formatu DOCX (a nie DOCM lub PDF). Jednocześnie należy rozpocząć prace nad edytorem pracującym bezpośrednio w plikami XML i pozwalającym zastosować dodatkowe narzędzia wspomagające pracę legislatora (np. automatyczne uzupełnianie fragmentów tekstu, generowanie standardowych formuł, wstawianie odesłań).

2. Biblioteka cyfrowa dokumentów prawnych

Dokumenty cyfrowe są złożonymi typami danych, które realizują wiele zadań w organizacjach na różnych poziomach abstrakcji. W rozdziale 1 (Struktura dokumentu i edycja) dokument został przedstawiony jako źródło danych połączonych ze strukturą i reprezentacją (wyglądem). W tym sensie można rozumieć dokument jako małą bazę danych z interfejsem. Takie postrzeganie dokumentu umożliwia opisywany wyżej format XML.

Natomiast dokument jest czymś więcej niż „małą bazą danych” – sam w sobie jest spójnym obiektem cyfrowym, który należy traktować też całościowo. Dokument stanowi integralną całość i usunięcie chociaż jednego elementu XML (czy fragmentu) sprawia, że jest to już inny dokument. Zatem należy uwzględnić kolejny, wyższy poziom abstrakcji – dokument jako obiekt cyfrowy. Na tym poziomie należy przeanalizować następujące problemy: opis obiektów (metadane), wersjonowanie, identyfikację, lokalizację oraz dystrybucję. Generalnie są to zagadnienia związane z wytwarzaniem bibliotek cyfrowych i wiele narzędzi oraz dobrych praktyk można zaczerpnąć z tego działu IT. Warto przy tym wspomnieć o dwóch ważnych systemach bibliotecznych, które są od lat na rynku i wyznaczają dobre trendy rozwoju zagadnienia. W ujęciu światowym najpopularniejszymi systemami są otwarto-

źródłowy dSpace¹¹ (szacuje się, że ponad 3000 instytucji na świecie wdrożyło repozytorium w oparciu o ten system) oraz polski produkt o wysokiej i utrwalonej jakości, czyli dLibra¹² (wdrożona w ponad 130 miejscach w Polsce oraz wielu innych systemach do zarządzania dokumentami – DMS), pełniące funkcję repozytoriów dokumentów.

2.1. Metadane

Raport *Diagnoza użyteczności i funkcjonalności systemów informatycznych wykorzystywanych w procesie legislacyjnym*¹³ podejmuje tematykę metadanych w procesie legislacyjnym, wymieniając konkretne pola oraz ustosunkowując się do ich zasadności i kompletności. Z punktu widzenia tworzenia i spójności danych chcielibyśmy jednak jeszcze raz odnieść się do problemu ich manualnego wpisywania i to w każdym lokalnym systemie od nowa. Oczywiście przeczy to głównym założeniom metadanych, które mają być integralną częścią obiektu cyfrowego, a nie danymi wprowadzanymi na potrzeby lokalnej bazy danych. Metadane zawierają w sobie cenną wiedzę legislatorów na temat tego obiektu i jego roli w procesie legislacyjnym oraz całym systemie prawnym. Jest to kluczowy zasób, który jak najszybciej powinien być ujednolicony i przekazywany wraz z dokumentem przez cały proces legislacyjny. Ponadto tzw. ręczna edycja jest zawsze obarczona ryzykiem błędu i winna być maksymalnie ograniczona – pozostawiając jedynie możliwość modyfikacji i uzupełniania niektórych pól z zapewnieniem wersjonowania.

11 <https://dspace.org/>

12 <https://dingo.psnc.pl/dlibra/>

13 S. Łajszczak, B. Szczepańska, *Diagnoza użyteczności i funkcjonalności systemów informatycznych wykorzystywanych w procesie legislacyjnym*, raport, Warszawa 2024.

W bibliotekach cyfrowych występuje wiele formatów do opisu metadanych oraz protokołów ich wymiany. Charakteryzują się rozszerzalnością, tak by można było dostosować nazwy pól do specyfiki obiektów danej organizacji. Protokoły pozwalają na wymianę informacji zawartych w metadanych pomiędzy różnymi systemami.

Formatem metadanych najczęściej wybieranym przez biblioteki jest *Dublin Core*¹⁴ – rozszerzalny format, który zawiera tzw. piętnastkę głównych pól, a resztę rozszerza się w zależności od potrzeb. Format ten jest wdrożony w ontologiach definiujących Europejski Identyfikator Legislacyjny (*European Legislative Identifier*¹⁵, dalej ELI, oraz ELI-DL – *Draft Legislation*¹⁶). Standardowymi protokołami wymiany metadanych w bibliotekach cyfrowych są:

- OAI-PMH¹⁷;
- OAI-ORE¹⁸.

Protokoły umożliwiają korzystanie z informacji przez inne systemy informatyczne, np. multiwyszukiwarki lub agregatory tematyczne. Pozwalają także łączyć systemy czy usługi komunikujące się przez interfejsy programowe (ang. *application programming interface*, dalej API).

Z przeprowadzonych przez nas konsultacji wynika niestety, że dotychczasowe wdrożenie ELI nie rozszerzyło dobrej praktyki standaryzacji i wymiany metadanych na cały proces legislacyjny. Więcej na temat dalszego wdrażania ELI znajduje się w części 2,

14 <https://www.dublincore.org/>

15 <https://eli.gov.pl/>

16 <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/eli-european-legislation-identifier/solution/eli-ontology-draft-legislation-eli-dl>

17 <https://www.openarchives.org/pmh/>

18 <https://www.openarchives.org/ore/>

w rozdziale 4. Natomiast tutaj chcemy wyraźnie zaznaczyć, że należy jak najszybciej wdrożyć mechanizm pomagający wytwarzać metadane dla dokumentów tworzonych w procesie legislacyjnym, który te metadane będzie integralnie łączyć i przekazywać wraz z tymi dokumentami. Najlepiej, aby bazował na ELI-DL.

2.2. Wersjonowanie

Jedną z podstawowych funkcjonalności systemów zarządzających obiektami cyfrowymi jest ich wersjonowanie. Każda biblioteka cyfrowa powinna być wyposażona w system kontroli wersji, który aktualnie jest podstawowym narzędziem pracy w różnego typu projektach. Zapisywanie pliku pod inną nazwą, co proponuje obecny system Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (dalej EZD), absolutnie nie można nazwać wersjonowaniem, a tym bardziej kontrolą wersji. Użytkownik – współautor dokumentu powinien mieć możliwość przejścia wszystkich wersji dokumentu i w razie potrzeby powrotu do poprzedniej wersji. Oczywiście, do minimum powinno być też zredukowane ryzyko utraty bieżącej pracy.

Postulujemy tę funkcjonalność już w części 1 raportu, gdyż istnieją gotowe, sprawdzone i darmowe systemy kontroli wersji, których wdrożenie wymaga relatywnie niewielkich nakładów pracy. W ramach wizyt w instytucjach zajmujących się procesem legislacyjnym zauważyliśmy, że Ośrodek Informatyki Kancelarii Sejmu korzysta już z wersjonowania i zapewne można by tę dobrą praktykę rozszerzyć na inne podmioty, aby objąć nią dokumenty w całym procesie legislacyjnym.

System kontroli wersji umożliwia znacznie więcej niż zapisywanie kolejnych etapów prac. Umożliwia także:

- tworzenie rozgałęzień (ang. *branch*), na których użytkownicy mogą pracować na niezależnych kopiach dokumentów,

- np. chcąc zamieścić swoje propozycje zmian; potem gałęzie te można usuwać, łączyć lub jeszcze dalej rozdzielać;
- wyznaczanie statusów i kamieni milowych oraz łączenie ich z kolejnymi etapami prac;
 - oznaczanie wersji (tworzenie tzw. znakowań – ang. *tag*) i wydawanie gotowych dokumentów (tworzenie tzw. wydania – ang. *release*); dzięki temu w systemie widzimy, czy praca nad danym etapem tworzenia dokumentu została już zakończona;
 - możliwość komentowania każdej zmiany; zmiana jest automatycznie przypisywana do danego użytkownika systemu.

Jednym z najpopularniejszych systemów kontroli wersji jest git¹⁹ – narzędzie wieloplatformowe, uniwersalne i darmowe. Posiada też liczne implementacje, np. github²⁰, gitlab²¹ czy bitbucket²². Nie ma natomiast bezpośredniego wsparcia do pracy z edytorem MSWord, tzn. dokumenty każdorazowo trzeba uaktualniać, wykonując komendy gita (nie ma automatycznej synchronizacji między gitem a MSWordem). Oczywiście można by obsłużyć to makrem lub wtyczką do MSWorda, ale trzeba by ją zaimplementować lub skorzystać z pewnych gotowych rozwiązań udostępnianych *open source* w Internecie. Jest też aplikacja komercyjna Simul²³ do grupowej edycji dokumentów MSWord wraz z systemem kontroli wersji. Niemniej jednak sugestia przejścia na XML, dopracowanie „szablону” oraz możliwość pracy nad innym edytorem skłaniają nas do zaproponowania integracji z gitem, gdyż jest to działanie długofalowe i perspektywiczne.

19 <https://git-scm.com/>

20 <https://github.com/about>

21 <https://about.gitlab.com/>

22 <https://bitbucket.org/>

23 <https://www.simuldocs.com/>

2.3. Identyfikacja i lokalizacja

W systemach bibliotecznych do lokalizacji i identyfikacji obiektów stosuje się tzw. stałe identyfikatory, które są przypisywane obiektom raz, w momencie tworzenia nowego rekordu dla tego obiektu w ramach repozytorium. Ich podstawową cechą jest trwałość, czyli jeden identyfikator reprezentuje jeden obiekt, nawet gdy ten jest modyfikowany i zmienia swoją lokalizację. Taką funkcjonalność zapewniają tzw. serwisy pośredniczące, które gwarantują odnalezienie zasobu w sieci/systemie po tym właśnie identyfikatorze. Tworzą tablicę asocjacyjną, przyporządkowując stałemu identyfikatorowi aktualną lokalizację zasobu, czyli jego rzeczywisty URL.

Jest kilka godnych uwagi sprawdzonych serwisów pośredniczących, ale nie będziemy o nich pisać, bowiem taką funkcję w procesach legislacyjnych pełni właśnie identyfikator ELI. W tym kontekście piszemy o tym po to, żeby jeszcze raz podkreślić wagę tego identyfikatora oraz zalecić jego wdrożenie dla dokumentów od początku procesu legislacyjnego (ELI-DL). Wtedy bowiem wykorzystuje się jego pełne możliwości. Obecnie jest nadawany już po procesie legislacyjnym, dla opublikowanych aktów prawnych, co jest zgodne z założeniami ELI, ale nie identyfikuje zasobów przed opublikowaniem. ELI oraz ELI-DL są utrzymywane przez European Data Portal²⁴, który stanowi punkt dostępowy (ang. *access point*) dla repozytoriów wielu krajów i instytucji Unii Europejskiej.

2.4. Dystrybucja

Udostępnianie zasobów jest podstawowym zadaniem każdej biblioteki cyfrowej. Niestety umieszczanie listy dokumentów PDF z mało funkcjonalną wyszukiwarką trudno nazwać dystrybucją

24 <https://data.europa.eu/>

w kontekście systemu bibliotecznego. Aktualny sposób udostępniania informacji o procesie legislacyjnym i aktach prawnych na oficjalnych stronach rządowych, w kontekście dostępnych współcześnie technologii, można by wręcz określić utrudnianiem dostępu do informacji prawnej.

Zbudowanie nowoczesnego portalu informacji prawnej z zaawansowaną, inteligentną wyszukiwarką dla całego procesu legislacyjnego jest przedsięwzięciem złożonym, pracochłonnym i kosztownym. Oczywiście zachęcamy do podjęcia takiej inicjatywy. Natomiast na początkowym etapie wdrażania usprawnień zalecamy, aby publikować dokumenty w sposób przyjaźniejszy dla użytkownika.

Posiadając dokumenty w formacie XML, otrzymuje się korzyść w postaci możliwości transformacji do wielu innych formatów. Jeśli chodzi o prezentację dokumentów na stronach WWW i możliwość ich łatwego odczytu w przeglądarce, najlepszym formatem jest HTML. Istnieje wiele narzędzi i bibliotek programistycznych do przekształcania XML do HTML. Jest też język formatujący i pozwalający na transformację XML bazujący na składni XML, czyli XSL (*eXtensible Stylesheet Language*)²⁵. Można wówczas określić style transformacji zupełnie niezależnie od technologii używanych na portalu. Programistycznie wykonuje się natomiast samą transformację, czyli przekształcenie XML do HTML, a jest to zadanie bardzo proste do realizacji i wiarygodne. Poza tym można też samą transformację opublikować jako spójny niezależny dokument.

Wyświetlony w formacie HTML dokument powinien mieć opcję pobrania na urządzenie użytkownika. W tej sytuacji byłoby wygodne, aby użytkownik mógł wskazać, w jakim formacie chce pobrać dokument. Dostępne mogłyby być formaty: XML, DOCX i PDF,

25 https://www.w3schools.com/xml/xsl_intro.asp

a w razie potrzeby także inne. Mogłyby być zyskiwane automatycznie na żądanie użytkownika, przy czym formatem zawierającym podpis decydenta byłby XML, dlatego powinna być możliwość jego pobrania ze strony. Użytkownik mógłby sam przetransformować pobrany XML względem XSL, żeby zobaczyć spójność publikowanych innych formatów z formatem dokumentu podpisanego. Kiedyś taką transformację można było przeprowadzić automatycznie (natywnie) w przeglądarkach, ale teraz przeglądarki przestały wspierać rozwój tego rozwiązania, obsługując tylko wersję 1.0 w trybie chronionym. Może to tworzyć liczne problemy aktualnie i w przyszłości, więc opcja ta nie powinna być brana pod uwagę. Można jednak skorzystać np. z darmowego i szeroko rozpowszechnionego programu Notepad++²⁶.

Powyższe zalecenia obejmują przede wszystkim dystrybucję aktów opublikowanych w dziennikach urzędowych. Natomiast pod uwagę powinny być wzięte także inne strony, na których są dystrybuowane dokumenty procesu legislacyjnego. Przykładowo, na stronie <https://legislacja.gov.pl/> (RCL – Rządowy Proces Legislacyjny) nie ma wypracowanych standardów publikacji. Pojawiają się tam dokumenty w różnych formatach, z formatem ZIP włącznie. Dla użytkowników portalu jest to bardzo niewygodne – stąd potrzeba zachęcania resortów (już teraz) do świadomego korzystania z szablonu i jak tylko będzie taka możliwość, generowania dokumentów XML o zadanym formacie oraz do przyjęcia zasady, w jakim formacie przekazywać dokumenty do RCL. Gdy będzie to już XML, można zastosować walidator, który zaakceptuje tylko dokumenty w poprawnych formatach.

Warto wspomnieć również o interfejsie ELI API, który na pewno ułatwia dostęp do dokumentów automatom różnych aplikacji,

26 <https://notepad-plus-plus.org/>

ale dokumenty te nadal są często wyłącznie w formacie PDF. Poprawne wydobywanie treści przez narzędzia IT z formatu PDF jest zagadnieniem trudnym, a w niektórych wypadkach niemożliwym. To dlatego, że PDF jest formatem „końcowym”, pewnego rodzaju wydrukiem. Zapewnia poprawne odwzorowanie wyglądu dokumentu i tylko to. Przetwarza dokument na zbiór blozków, tzw. bboxów, które budują wygląd dokumentu jak puzzle, tracąc informację o logice i strukturze dokumentu, a często nawet kolejności słów. Zatem udostępnianie przez API dokumentów w postaci PDF jest pewnego rodzaju nieporozumieniem technicznym, gdyż API dostarcza automatom endpointy do łatwej obsługi i format dokumentu, który do automatycznej obsługi praktycznie się nie nadaje. Proponujemy, aby ELI API udostępniało dokumenty XML, które z założenia są zrozumiałe dla człowieka i komputera. Dodatkowo może być udostępniona transformacja.

Natomiast naszym postulatem „od zaraz” jest udostępnianie dokumentów w formacie DOCX zarówno na portalach www, jak i poprzez ELI API.

3. Gromadzenie spójnych danych dotyczących przebiegu procesu

Rozdział 2 prezentował dokument jako obiekt cyfrowy i w związku z tym została przedstawiona wymagana funkcjonalność, aby obiekt ten był odpowiednio przechowywany, przetwarzany i prezentowany. Dokument pełni jednak kolejną ważną funkcję w procesie legislacyjnym – jest jednostką sterującą przepływem pracy. Zatem analizując rolę dokumentów w systemie, można uwzględnić kolejny poziom abstrakcji – dokument jako znacznik przepływu pracy. Z naszych obserwacji wynika bowiem, że to stan pracy nad dokumentami odzwierciedla w większości postęp procesu legi-

slacyjnego. Dokument przesłany, zatwierdzony, skomentowany, podpisany, opublikowany itd. – takie operacje powodują przejście procesu legislacyjnego z jednego stanu do drugiego.

Jak okazało się w przeprowadzonych przez nas konsultacjach, możliwość śledzenia procesu legislacyjnego jest dużą potrzebą osób nadzorujących oraz sporym brakiem systemowym. Zaprezentowane nam: Monitor legislacyjny (tzw. Gąsieniczka, KPRM) oraz Rejestr legislacji (system Ministerstwa Finansów) były dowodem na to, jak bardzo wiedza o postępach procesu legislacyjnego jest potrzebna. Temat ten jest również omówiony w punkcie 3.12 raportu *Diagnoza użyteczności i funkcjonalności systemów informatycznych wykorzystywanych w procesie legislacyjnym*²⁷. Systemy te od lat są zasilane ręcznie, co pokazuje ogromne zaangażowanie pracowników, gdyż rzetelność i kompletność danych w tych systemach są imponujące. Niemniej nie tak powinno wyglądać współczesne zbieranie informacji o przebiegu procesu.

Ponownie należy podkreślić, że wytworzenie systemu zarządzającego przepływem pracy dla całego procesu legislacyjnego jest złożonym przedsięwzięciem wymagającym dużego nakładu pracy. Wiemy, że ma powstać system EZD-RP, o którym posiadamy bardzo mało informacji, ale przewija się w nich temat zarządzania przepływem pracy. Niestety, nie został nam zaprezentowany, więc tylko sygnalizujemy posiadanie takiej szczątkowej wiedzy i sugerujemy ewentualne zgłębienie tematu. W zasadzie jest dla nas zaskakujące, że obecnie używany system EZD w ogóle takiej funkcjonalności nie oferuje, w końcu rozwinięciem skrótu EZD jest Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją, co w naszym rozumieniu powinno zawierać sterowanie obiegiem dokumentów.

27 S. Łajszczak, B. Szczepańska, *Diagnoza użyteczności...*, op. cit.

Natomiast tym co proponujemy zaimplementować jak najszybciej, jest system gromadzenia logów o stanie dokumentów w procesie legislacyjnym, a tym samym o stanie tego procesu. Każde przekazanie dokumentu do dalszych prac powinno generować krótką informację, która powinna zawierać minimum takie dane²⁸:

- *Document ID** – identyfikator dokumentu, np. ELI-DL lub inny, który aktualnie identyfikuje dokument w procesie, np. nazwa pliku;
- *Event ID* – numer porządkowy wykonanej czynności;
- *Activity** – nazwa wykonanej czynności (np. podpis prezydenta);
- *Timestamp** – znacznik czasu zakończenia czynności;
- *Resource* – zasób (często osoba) realizujący czynność.

Dane zbierane konsekwentnie pozwolą utworzyć tzw. dziennik zdarzeń (ang. *event log*) dla obiegu dokumentów. Przykładowy fragment dziennika zdarzeń dla początkowej fazy dwóch procesów mógłby wyglądać następująco:

Document ID	Event ID	Timestamp	Activity	Resource
eli/DU/2024/425	0001	30-11-2024:11.02	Rejestracja dokumentu	J. Kowalski
eli/DU/2024/425	0002	31-11-2024:10.06	Projekt dokumentu	J. Kowalski
eli/DU/2024/425	0003	05-12-2024:15.12	Sprawdzenie prawne	A. Nowak
eli/DU/2024/425	0004	06-12-2024:11.18	Projekt dokumentu	J. Kowalski
eli/DU/2024/425	0005	07-12-2024:14.24	Sprawdzenie prawne	A. Nowak
eli/DU/2024/434	0001	06-11-2024:15.02	Rejestracja dokumentu	J. Kowalski
eli/DU/2024/434	0002	07-11-2024:12.06	Projekt dokumentu	J. Kowalski

28 Dane oznaczone * są obowiązkowe do ich dalszego wykorzystania.

Document ID	Event ID	Timestamp	Activity	Resource
eli/DU/2024/434	0003	08-11-2024:14.43	Sprawdzenie prawne	A. Nowak
eli/DU/2024/434	0004	09-11-2024:12.02	Treść zmienianych jednostek	J. Kowalski
eli/DU/2024/434	0005	12-11-2024:15.44	Poprawki edycyjne	M. Iksiński

Te proste do pozyskania dane o dokumencie w dalszej perspektywie dają duże możliwości analityczne. Mogą wprost zasilać systemy śledzące proces legislacyjny (nie trzeba będzie ich wpisywać ręcznie), ale także w przyszłości być wejściem dla algorytmów eksploracji procesów (ang. *proces mining*)²⁹, które pozwalają na wydobywanie modeli rzeczywistych procesów legislacyjnych, predykcji czasu realizacji poszczególnych etapów, sprawdzania poprawności ich przebiegu, wyszukiwania wąskich gardeł oraz oferują wiele innych korzyści. Te informacje umożliwią również szybciej zaimplementować system zarządzania automatycznym przepływem pracy, gdy zostanie podjęta decyzja o jego utworzeniu. Dadzą rzeczywisty pogląd na to, jak wygląda proces legislacyjny.

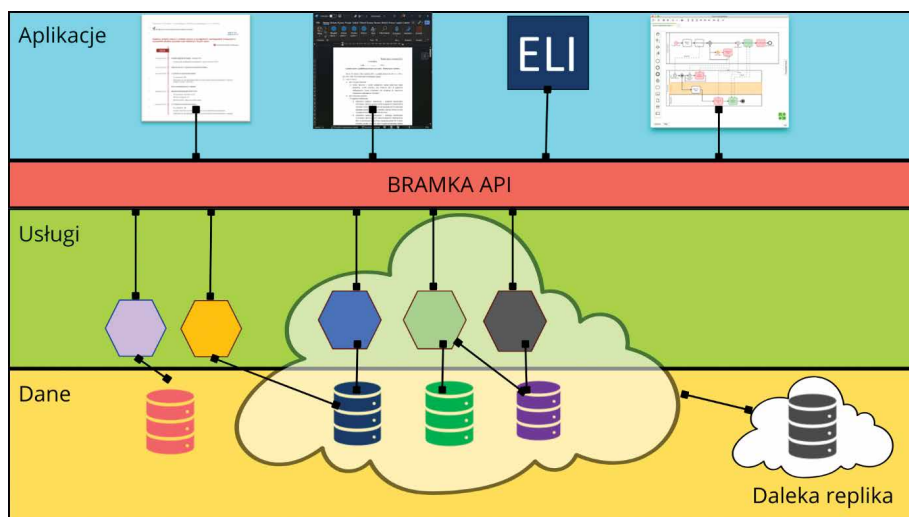
4. Ogólna architektura systemu

Tworząc tak duży i skomplikowany system, który łączy w sobie wiele instytucji o dużej niezależności, trzeba bardzo dokładnie przemyśleć jego architekturę. Jest to duże wyzwanie, aczkolwiek współczesna inżynieria oprogramowania i dostępne technologie wychodzą naprzeciw tym przedsięwzięciom. Przede wszystkim w takich sytuacjach nie tworzy się już monolitycznych aplikacji

29 W. van der Aalst, *Process Mining: Data Science in Action* (2nd edition), Springer Publishing Company, Incorporated, Berlin-Heidelberg 2016.

zawierających w sobie całą funkcjonalność. Odchodzi się też od tzw. szyn, czyli aplikacji pośredniczących, które rozdzielały zasoby i zadania między poszczególne moduły. Rozwiązania te pozostawały mocno uzależnione od konkretnych technologii i ciężko się skalowały.

Współcześnie promuje się podejście oparte na przetwarzaniu chmurowym i multichmurowym, luźno powiązanych aplikacjach oraz usługach heterogenicznych pod względem technologicznym. Wszystkie elementy infrastruktury łączą się ze sobą poprzez API o wspólnym, standardowym modelu³⁰. Zarys tej architektury prezentuje Rys. 1. Podejście jest też bardzo dobre, gdy planuje się modernizację istniejącego rozwiązania, gdyż można ją przeprowadzać stopniowo, usługa po usłudze, zapewniając ciągłe działanie systemu. Właśnie w takiej sytuacji są aplikacje i systemy tworzące proces legislacyjny.



Rys. 1. Zarys architektury systemu, źródło: opracowanie własne.

30 API – *Architecture Patterns and Best Practices*, <https://www.catchpoint.com/api-monitoring-tools/api-architecture>

4.1. Dane i bazy danych

W poprzednich rozdziałach tego raportu poruszanych było wiele kwestii dotyczących danych, które powinny być wytwarzane podczas procesu legislacyjnego. Oczywiście, dane oraz repozytoria powinny być przechowywane w bezpiecznych bazach danych i dostępne w tych częściach procesu legislacyjnego, w których są potrzebne. Przy tym pierwsza uwaga jest taka, że absolutnie nie wymaga to umieszczania wszystkich danych w obrębie jednej bazy danych lub nawet jednego serwera – nie ma takiej konieczności i w sumie mogłoby się okazać niekorzystne dla systemu, gdyż wymagałoby jednego podmiotu utrzymującego cały proces. Niemniej jednak chcielibyśmy polecić przetwarzanie chmurowe w ramach dobrych, sprawdzonych i wiarygodnych hostingów jako podstawę budowy czy transferu istniejących baz danych.

W Polsce mamy już kilka dobrych centrów obliczeniowych wyposażonych w superkomputery i udostępniających bezpieczne, wiarygodne i niezawodne hostingi i usługi chmurowe, w szczególności Rządową Chmurę Obliczeniową. Zalecamy zapoznanie się z ich ofertą i odradzamy wykorzystywanie chmur zagranicznych dostawców ze względu na ogromne znaczenie danych legislacyjnych dla naszego kraju. Zresztą powołany w Unii Europejskiej mechanizm IPCEI (ang. *Important Projects of Common European Interest*) zakłada właśnie zbudowanie niezależności Europy w strategicznych dla jej rozwoju łańcuchach wartości³¹. Stąd wsparcie finansowe dla rozwoju unijnych centrów obliczeniowych (także w Polsce) i sugestie ich wykorzystywania w istotnych dla państwowości obszarach. Lokalne w ramach instytucji serwerownie nie są wystarczającym zabezpieczeniem dla kluczowych danych i historia pokazała już wiele awarii tego typu instalacji. Chmury

31 <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/mechanizm-ipcei-wspieramy-polityke-gospodarcza-oraz-polityke-konkurencji-ue>

automatycznie tworzą repliki danych na innych, niezależnych jednostkach obliczeniowych w ramach swojej infrastruktury. Mimo korzystania z hostingu chmurowego, należy zawsze wziąć pod uwagę tzw. dalekie repliki, czyli regularnie wykonywane kopie zapasowe na serwerze chmurowym, który jest geograficznie oddalony od serwerów produkcyjnych. Przykładowo, dane produkcyjne przechowywane w Warszawie mogłyby mieć daleką replikę na superkomputerze w Gdańsku³².

Przetwarzanie chmurowe to nie tylko zabezpieczenie danych, ale też inne korzyści. Przede wszystkim skalowalność. Z przeprowadzonych wywiadów wynikało, że serwery portali informacyjnych dla legislacji bywają często przeciążone. Stosowane były wówczas zabezpieczenia prewencyjne, ograniczające dostęp do danych. Problem dogłębnie wyjaśnia punkt 3.15 raportu *Diagnoza użyteczności i funkcjonalności systemów informatycznych wykorzystywanych w procesie legislacyjnym*³³. Chmury natomiast potrafią dostosowywać zasoby do obciążenia, automatycznie dokładając lub zmniejszając zasoby obliczeniowe i transferowe. Dzięki temu systemy mogą stale utrzymywać płynność działania.

Nie ma konieczności, aby wszystkie bazy danych procesu legislacyjnego były umiejscowione w chmurze. Mogą być też dane lokalne dla danej instytucji, pełniące funkcje wspomagające jej pracę i wówczas ich przechowywanie w lokalnych serwerowniach jest uzasadnione. Zresztą samo przenoszenie i uspoźnianie danych musi być dobrze przygotowane oraz przeprowadzone z najwyższą starannością i będzie procesem, a nie jednorazową operacją. Zatem przez pewien czas dane będą przechowywane na różnych serwerach aktualnie wykorzystywanych, a podjęcie decyzji o ich

32 <https://pg.edu.pl/aktualnosci/2023-04/superkomputer-kraken-politechniki-gdanskiej-juz-dziala>

33 S. Łajszczak, B. Szczepańska, *Diagnoza użyteczności...*, op. cit.

przenoszeniu musi być przemyślanie. podejmowane rozważnie. Niemniej rozważenie hostingu danych powinno leżeć u podstaw planowanej modernizacji systemów legislacyjnych.

4.2. Usługi oraz bramka API

Przy integracji w jeden system wielu systemów, które dotychczas działały niezależnie, może pomóc SOA, czyli architektura zorientowana na usługi (ang. *Service-Oriented Architecture*)³⁴. Jest to podejście do projektowania systemów informatycznych, które składają się z niezależnych, autonomicznych i heterogenicznych komponentów, nazywanych właśnie usługami. Każda usługa zostaje wyposażona w interfejs do komunikowania się z innymi usługami, bazami danych oraz aplikacjami użytkowników. Interfejs definiuje się w formie tzw. końcówek API (ang. *end-points*), przez które do usługi dostarcza się dane wejściowe oraz pobiera dane wyjściowe. Komunikacja między usługami odbywa się za pomocą standardowych protokołów, np. REST (*Representational State Transfer*)³⁵, dzięki czemu usługa może być napisana w dowolnej technologii.

Technologie pozwalają „opakować” w API różne już istniejące systemy i w ten sposób łączyć je do wspólnej infrastruktury. Nowe usługi również mogą być tworzone w dowolnych technologiach i wyposażone w API, co pozwala na dobór najlepszych technologii do rozwiązywania danego problemu.

Ponieważ w ramach jednego systemu może być bardzo wiele usług, ciężko byłoby obsługiwać API w każdej w nich osobno.

34 N. Barney, T. Nolle, *Service-oriented architecture (SOA)*, <https://www.techtarget.com/searchapparchitecture/definition/service-oriented-architecture-SOA>.

35 R.T. Fielding. *et al.*, *Reflections on the REST architectural style and „principled design of the modern web architecture” (impact paper award)*. W *Proceedings of the 2017 11th Joint Meeting on Foundations of Software Engineering (ESEC/FSE 2017)*. Association for Computing Machinery, New York 2017.

W tym celu tworzy się tzw. bramkę API, która w lekki technologicznie sposób pośredniczy między usługami i rozdysponowuje zadania. Co więcej, można tworzyć kanały dla API i np. jeden kanał wykorzystać do obsługi portali informacyjnych, inny do edytorów, a jeszcze inny udostępniania danych wprost przez REST dla innych podmiotów zaczytujących dane automatycznie. Ponadto polecamy autoryzację i weryfikację użytkowników API (poza portalami informacyjnymi). Pozwoli to w sposób automatyczny uzyskać wiarygodne statystyki dotyczące użytkowników korzystających z danych. Aktualnie bardzo wiele stron legislacyjnych jest poddawanych tzw. scrapowaniu (ang. web scraping)³⁶, czyli automatycznemu wydobywaniu danych wprost ze stron internetowych, a blokady typu CAPTCHA są obchodzone przez serwisy generujące sztuczne IP. To najbardziej obciąża strony i dlatego obciążenie powinno zostać przekierowane na odrębny, autoryzowany i – oczywiście – darmowy kanał API. Takie rozwiązanie będzie korzystne dla portali informacyjnych oraz podmiotów wykorzystujących dane legislacyjne w swoich systemach.

4.3. Aplikacje

W początkowej fazie modernizacji systemów legislacyjnych większość aplikacji użytkowników pozostanie zapewne w takiej formie, w jakiej istnieją. Natomiast w miarę możliwości zalecamy ich zintegrowanie z przedstawionymi w tej części strukturami danych oraz w sukcesywną integrację z API. Już teraz sugerujemy minimalizowanie ręcznego wpisywania danych na rzecz zaczytywania danych z odpowiednich baz.

36 M. Priya *et al.*, *Web Scraping: Applications and Scraping Tools*, „International Journal of Advanced Trends in Computer Science and Engineering” 2020, Vol. 9, No. 5

Część 2

1. Dokument – jedna struktura, kilka sposobów edycji

Technologia XML, którą proponujemy do zapisu dokumentów legislacyjnych, pozwala na odwrócenie myślenia o dokumencie z perspektywy „edytor tworzy dokument”, na „dokument został wytworzony przez edytor”. Wyjaśniając: wiedząc, jaki format dokumentu chcemy otrzymać (XML), możemy dobrać edytor, który w przyjazny i funkcjonalny sposób to umożliwi. Co więcej, otwarty i spójny format danych pozwala na zastosowanie wielu edytorów, których funkcjonalność pozwoli wytworzyć i edytować ten sam dokument. Użytkownik na podstawie swoich umiejętności, preferencji i otwartości technologicznych mógłby wybrać edytor najbardziej mu odpowiadający.

Obecnie powszechnie używany jest edytor MSWord z szablonem. Po zaproponowanym w części 1, w rozdziale 1 uaktualnieniu będzie wartościowym edytorem XML dla aktów prawnych. Do jego zalet zalicza się przede wszystkim to, że jest dobrze akceptowany przez użytkowników i przeprowadzono już wiele szkoleń, aby zapoznać ich z szablonem. Poza tym jest też dobrym rozwiązaniem dla użytkowników, którzy sporadycznie uczestniczą w procesie legislacyjnym, a w większości pracują nad innymi dokumentami, wykorzystując edytor MSWord. Z ich perspektywy nauka nowego edytora nie przyniesie wymiernych korzyści. MSWord ma natomiast pewne wady. Prezentuje tylko wygląd dokumentu, a nie pokazuje szczegółów edytorskich. Daje zbyt dużą swobodę, pozwala na wklejanie błędnych znaków, używanie nieprawidłowych struktur, przenoszenie linków itp. Nie generuje automatycznie metadanych dokumentu, ciężko rozszerzyć funkcjonalność,

np. podpowiadanie treści. Tego typu usługi trzeba zintegrować ze środowiskiem edytora, co jest wyzwaniem. Obecnie nie sugerujemy arbitralnego zastąpienia MSWorda innym edytorem, gdyż XML daje możliwość współistnienia wielu rozwiązań i użytkownik będzie mógł podjąć decyzję, które rozwiązanie jest dla niego najkorzystniejsze.

Naszą propozycją jest utworzenie edytora aktów prawnych w jednej z technologii webowych (czyli edytor działałby w ramach przeglądarki internetowej, co nie jest równoznaczne z koniecznością dostępu do Internetu). Technologie webowe bardzo się rozwinęły i dają duże możliwości wizualne oraz funkcjonalne. GUI, czyli graficzny interfejs użytkownika, mógłby być zbliżony do popularnych edytorów, np. MSWord. Taką wizję prezentuje Rys. 2.



Rys. 2. Edytor webowy o funkcjonalności MSWord (rysunek demonstracyjny), źródło: opracowanie własne.

Edytor byłby specyficznie dostosowany do aktów prawnych, przez co można by uniknąć nadmiarowości funkcji i problemów

edycyjnych. Oczywiście zapisywałby dokumenty do specjalizowanego formatu XML. Natomiast najważniejsze byłyby korzyści płynące z tego rozwiązania, a więc możliwość dodawania funkcjonalności praktycznie z zakresu wszystkich dostępnych technologii, w tym sztucznej inteligencji. Początkowo, gdy nie będzie jeszcze repozytoriów, edytor mógłby służyć do innej pracy nad przepisami: zmieniającymi, uchylającymi i o wejściu w życie – w ten sposób mógłby przejść pierwsze testy. Wraz z rozwojem baz danych oraz repozytoriów coraz więcej fragmentów tekstu aktu prawnego mogłoby być generowane automatycznie. Wiele fraz i struktur aktów prawnych jest standardowych.

Już teraz ogromnym brakiem w tekstach aktów prawnych są odesłania. Wprowadzane jako zwykły tekst bardzo utrudniają czytanie przepisów, a jeszcze bardziej – automatyczne wykrywanie błędów (zarówno redakcyjnych, polegających na nieprawidłowym przytoczeniu tytułu aktu prawnego, jak i merytorycznych, polegających na powołaniu nieistniejących przepisów) oraz nieaktualności. Wydaje się sprawą oczywistą, że odesłania powinny być aktywnymi linkami do wskazywanych przepisów. Zwłaszcza, że legislator zna te przepisy, stanowią jego wiedzę, ale zupełnie nie ma narzędzi do tego, aby wstawić taki aktywny link. Po pierwsze, nie ma bazy danych, w której przepisy te byłyby identyfikowane (poza odesłaniami do całych aktów prawnych), więc nie ma do czego utworzyć odnośnika; po drugie zaś, nie ma edytora, który podpowiadałby mu namiary na konkretny przepis i automatycznie wstawiał link. Taką funkcjonalność bez problemu mógłby mieć edytor webowy. Tworzenie odesłania byłoby łatwiejsze i eliminowałoby błędy, a dla odbiorcy jakość tekstu byłaby nieporównywalnie wyższa.

Te i wiele innych udogodnień możliwych do wdrożenia w specjalizowanym edytorze przekonałoby osoby zaangażowa-

ne w proces legislacyjny do przejścia z MSWorda na ten edytor. Jeśli zostanie napisany przy współpracy z użytkownikami, będzie adresował ich oczekiwania, realnie ułatwiał i przyspieszał im pracę – to sami się do niego przekonają. Aczkolwiek implementacja takiego edytora jest pewnym wyzwaniem oraz wymaga nakładu czasu i pieniędzy.

Można też przemyśleć zaadaptowanie do własnych potrzeb gotowego, otwarto-źródłowego rozwiązania, którym jest edytor LEOS (*Legislation Editing Open Software*³⁷). Aplikacja powstała z inicjatywy Komisji Europejskiej i w swojej podstawowej wersji pozwala na projektowanie jedynie aktów unijnych. Jednakże zespół ekspertów otrzymał zapewnienie od zespołu rozwijającego LEOS, że dostosowanie edytora do potrzeb legislacji krajowej nie powinno przysporzyć problemów ani nadmiernego wysiłku. Należy uznać to za zachęcającą perspektywę, biorąc pod uwagę funkcje oferowane przez program. Teksty tworzone są w formacie XML z możliwością zapisu do PDF, a szablony projektowe obejmują nie tylko treść normatywną aktu, ale i uzasadnienie projektu, jak również ocenę skutków finansowych. W edytor wbudowano znane z MSWord, niezwykle potrzebne funkcje: śledzenie zmian, możliwość współpracy przy dokumencie przez wstawianie komentarzy, odpowiadanie na nie oraz sugerowanie zmian i wreszcie stosunkowo prosty w obsłudze edytor wzorów i innych wyrażeń korzystających z oznaczeń naukowych. To, co wyróżnia LEOS i stanowi jego przewagę nad MSWord, to mechanizm importu tekstu innego aktu normatywnego bezpośrednio z Dziennika Urzędowego UE, aby w ten sposób uzyskać podstawę do stworzenia tekstu nowelizacji. Kolejnym istotnym atutem jest prosty

37 <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation>

w obsłudze mechanizm wersjonowania tekstu (pozwala powrócić do dowolnej wcześniejszej wersji roboczej) oraz edycji struktury aktu (umożliwia automatyczne przenumarowanie jednostek redakcyjnych). Nie bez znaczenia jest również to, że wygląd programu w znacznym stopniu przypomina MSWord, co zmniejsza trudność w dostosowaniu się użytkownika do nowego środowiska pracy. Nie jest to jednak program pozbawiony wad, do których trzeba zaliczyć nie do końca intuicyjne rozmieszczenie niektórych funkcji oraz problemy z wychodzeniem „poza ekran” opcji w przypadku używania niższej rozdzielczości ekranu. Niemniej LEOS jest stale rozwijany, także z myślą o stopniowym wprowadzaniu rozwiązań wykorzystujących sztuczną inteligencję. Stanowi zatem bardzo obiecującą alternatywę dla komercyjnego i zamkniętego rozwiązania, jakim jest MSWord.

2. Usługi wspomagania edycji, korekty, ujednolicania tekstów, odesłania

W punkcie 1 tej części skupiliśmy się na edytorze. Natomiast edytor, aby mieć wspomnianą funkcjonalność, musi korzystać z odpowiednio przygotowanych danych i repozytoriów. Ten temat rozwija część 1 w rozdziałach 1 i 2. Tutaj przedstawimy wymierne korzyści z ich zastosowania.

Dokument XML może zostać przetworzony do formy tabelarycznej, co prezentuje Rys. 3. Każda jednostka redakcyjna stanowi odrębny rekord w bazie danych (być może końcowe jednostki też trzeba by podzielić na akapity i zdania).

Każdemu rekordowi przypisany jest unikatowy identyfikator (fioletowa ramka), po którym można wskazać konkretną jednostkę w ramach całego systemu. Można to wykorzystać chociażby do tworzenia aktywnych odesłań oraz zastosować w ELI API. Innym

uzyskiem są sumy kontrolne (niebieska ramka), które są liczbami (ang. *hash*) uzyskanymi dla treści każdej jednostki redakcyjnej. Nawet niewielka zmiana treści jednostki redakcyjnej daje zupełnie inny hash. Można wtedy łatwo śledzić zmiany między wersjami. Gdy do tego wprowadzi się wersjonowanie wraz z oznaczaniem wydań (zob. część 1, rozdział 2.2), można automatycznie otrzymywać teksty ujednolicone i to w chwili, gdy nastąpiła zmiana. Przykładowo osoba, która właśnie tworzy akt prawny, wprowadzając odesłanie, posiadałaby aktualną wiedzę o jednostce redakcyjnej, do której odsyła. Pomogłoby to jej ochronić przed błędem typu odesłanie do jednostki uchylonej.

ustep	5	278	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul19	a2cc649783557d324908413940113acd	['artykul', '19']	39fa22e54d6b6f13d32340037fc93677	Pre;	
artykul	20	279	ARTartustdzialrozdzial2oddzial2artykul20	8adefeb734bbe848717bf0a927fa00ee	['oddzial', '2']			
ustep	1	279	ARTartustdzialrozdzial2oddzial2artykul20	d9cb371ab87c71825d978b3d1466d94f	['artykul', '20']	47d6a8f83cead7571ecb36bebae21647	Prze;	
ustep	2	280	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul20	851ae4566875e74db5e290df36e35b0d	['artykul', '20']	61e7a26f884e1e200ee408bd0bbdb4	Obc;	
ustep	3	281	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul20	36952d5b47eefcbf6600b3ac3a0ae566	['artykul', '20']	e2eb86c3a37fac073d056473824cd59	Dan;	
ustep	4	282	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul20	b6a1091b3bed0dd94b0c53ff2ae209ae	['artykul', '20']	3782702252b3139376b0bfc0f63c38	Dan;	
ustep	5	283	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul20	c01e8d7ae7b590889e2447998237bafb	['artykul', '20']	e62ad88f3899068202897da00e354c3e	Pre;	
ustep	6	284	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul20	0031ca2e6c62bb61a1d8f1f5041bdc4c	['artykul', '20']	b2883859356f0326be90ba3c3fb8f65e	Min;	
ustep	7	285	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul20	97aada542c66843c64dee63eb83943e	['artykul', '20']	5d19d96c6a14225b93bd4c988bc79559	Pre;	
ustep	8	286	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul20	0527e4380289101bd90751107a4f6b9c	['artykul', '20']	a09c5f8dd6e5fd5a6bee24495ed08a8d	Info;	
punkt	1	287	PKTpunkt	dzialrozdzial2oddzial2artykul20	d3eaeac40beeadcfcb82240c5365b3692	['ustep', '8']	58f02a37767c1641dca31eb0331f503a	okre;
punkt	2	288	PKTpunkt	dzialrozdzial2oddzial2artykul20	11a4f738d8eefb43fd7c4d47b77ed733	['ustep', '8']	479cb38c665352eb4f50cc8b9a8a52f	cel;
punkt	3	289	PKTpunkt	dzialrozdzial2oddzial2artykul20	9184d5bcf0fac1224c3bea2b5bdf8c87	['ustep', '8']	25b18db891bd1744b3b7968aa337324	dan;
punkt	4	290	PKTpunkt	dzialrozdzial2oddzial2artykul20	7116149b727716ce7777d9ec4e56ff08	['ustep', '8']	cd38d5ff71a2ca5db3aa6cbe7ad5356b	wys;
punkt	5	291	PKTpunkt	dzialrozdzial2oddzial2artykul20	febe0bb81a2a3191f9c973b9f88799ed	['ustep', '8']	bac60e3a3f7279f4cfa8bc7b4717e42d	pou;
ustep	9	292	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul20	33477a0a5ddb4b63ae6dedb482dd63ca	['artykul', '20']	e7a4fb9dc581d62485457c451532a3f0	Pre;	
artykul	21	293	ARTartustdzialrozdzial2oddzial2artykul21	c3d7c2d80a91586478d1bdd554a6cba2	['oddzial', '2']			
ustep	1	293	ARTartustdzialrozdzial2oddzial2artykul21	894b7f341cc3522c5768ea4d539b964c	['artykul', '21']	7ff9f0fe18b1893ebd968570f910e64	Pre;	
ustep	2	294	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul21	8f4ed7ed936d203b0d8e8cd0de8ab3f	['artykul', '21']	7e208731a009e45c8cce112219808063	Pre;	
artykul	22	295	ARTartustdzialrozdzial2oddzial2artykul22	8e69c0b54c5c4b61eed3476920fa773	['oddzial', '2']			
ustep	1	295	ARTartustdzialrozdzial2oddzial2artykul22	e00f74ce8f6e94b3475408202558481	['artykul', '22']	4eed2b95c59a2aac3793264abf9a64c	Pod;	
ustep	2	296	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul22	bae90f6fd011cb5f6b6ea2295e33f797	['artykul', '22']	61bb6434334cb226cbe13d7ce2855cd	Zasi;	
ustep	3	297	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul22	bbc871887f5b16ca102711f3247445c	['artykul', '22']	7e254b1a932ac6075033e646ba2626d	Zasi;	
ustep	4	298	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul22	eca65e38d2047cd85372fa975163d837	['artykul', '22']	6df73c9f17e5022109c6016b7e22df29	Pre;	
ustep	5	299	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul22	d39ee30809771ee124bc2e485dae9cd	['artykul', '22']	56212f5b0b248dc1955d1bf224dabf9c	Zasi;	
ustep	6	300	USTustnnpkdzialrozdzial2oddzial2artykul22	19f41fe831c94910a85024f1f0d6f894	['artykul', '22']	90fc6ed2b806a2de48d912c4dcff8518	W	
rozdzial	3	301	ROZDZODdzialrozdzial3	75eb9def3e859b6ee0f688fa144918f3	['dzial', '1']			
tytul	0	302	ROZDZODdzialrozdzial3tytul0	eaad0cb60a58f292d73b23e4a4b0ae55	['rozdzial', '3']	32a4723d057c52ac11e379f5f4a303cd	Op	
artykul	23	303	ARTartustdzialrozdzial3artykul23	cc125c147d137bdc4355151bd2bfa63	['rozdzial', '3']			
ustep	1	303	ARTartustdzialrozdzial3artykul23ustep1	385b3767d4cd8924fc23be55c49effc2	['artykul', '23']	9d2eb497c629d9e3929bfb6743216605	Prze;	
punkt	1	304	PKTpunkt	dzialrozdzial3artykul23ustep1	de7d86ce9e4d10bc7a51e749ef47308a	['ustep', '1']	893ca38ca8f5b1a2c9b54de05b460c19	prov;
punkt	2	305	PKTpunkt	dzialrozdzial3artykul23ustep1	5fd28c93222b0acc7a63c00cd6c31be	['ustep', '1']	e7c6699842dd74c2124877a534a8d5d5	wyd;
punkt	3	306	PKTpunkt	dzialrozdzial3artykul23ustep1	649d5e65305533d2c84993aa0ab8c84	['ustep', '1']	da2c1ef477d1e335be2a977dfdf2bfb8a	bad;
punkt	4	307	PKTpunkt	dzialrozdzial3artykul23ustep1	e61be91da4765452ba38be9c880266a	['ustep', '1']	91ab2776a0a272be3bc6c05872e0937	rozs;
punkt	5	308	PKTpunkt	dzialrozdzial3artykul23ustep1	d0811f993a63baba0563fd7118fbfae6d	['ustep', '1']	fa3e587f1ce05554b285ae05330c7509	wsp;

Rys. 3. Dokument XML w formie tabelarycznej, źródło: opracowanie własne.

Powyżej przedstawiono tylko część korzyści wynikających ze struktury XML i dobrze prowadzonych repozytoriów. Można by ich przytoczyć dużo więcej, chociażby włączając usługi sztucznej inteligencji, ale zagadnienie nie należy do zakresu tego raportu.

3. System zarządzania procesem przepływu pracy

Nawiązując do części 1, rozdziału 3 (Gromadzenie spójnych danych dotyczących przebiegu procesu), w perspektywie rozwoju systemów legislacyjnych widzimy wprowadzenie systemu zarządzającego i automatyzującego przepływ pracy w procesie legislacyjnym. Taki system mógłby dzielić procesy na instytucje, wprowadzać podprocesy charakterystyczne dla danych jednostek legislacyjnych, ułatwiać przepływ pracy w ramach jednostek i między jednostkami oraz pozwoliłby na monitoring i analizę całego procesu lub jego części. Wybrane składniki procesu mogłyby być automatycznie publikowane na portalach legislacyjnych dzięki dedykowanemu API.

Aktualnie trudno opisać, w którą stronę powinny zmierzać prace nad tym tematem. Ale warto wspomnieć, że istnieją gotowe – głównie komercyjne – rozwiązania udostępniające pełną funkcjonalność systemu zarządzania procesami. Jednym z wiodących na rynku systemów jest Camunda³⁸, posiadająca wiele wdrożeń, również w Polsce. Daje możliwość instalacji na własnym środowisku, co chroni pozyskiwane dane. Akurat w przypadku tego typu systemu nie zalecamy implementowania „od zera”, gdyż byłoby to przedsięwzięcie ryzykowne, długotrwałe i koszty zapewne przerosłyby wykupienie licencji komercyjnej. Zgodnie z dokumentacją użytkową systemu EZD RP właśnie Camunda została tam wykorzystana jako silnik zarządzania procesami.

38 <https://camunda.com/>

4. Kierunki działań w celu sprawnego technicznie i organizacyjnie wdrożenia zaleceń

4.1. Zagadnienia ogólne

Należy podkreślić, że niniejsza ekspertyza nie ma charakteru kompletnego studium wykonalności, lecz wskazuje podstawowe decyzje, które powinny być podjęte w celu efektywnego i zgodnego z oczekiwaniami interesariuszy wykonania i wdrożenia systemu eLegislacja.

Skuteczna realizacja przedsięwzięcia e-Legislacja wymaga przyjęcia odpowiednich ram organizacyjnych, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że będzie ono obejmowało wiele podmiotów wchodzących w skład administracji publicznej.

Przedsięwzięcie e-Legislacja jest podzielone na dwa wyraźne obszary:

1. system teleinformatyczny obsługujący proces legislacyjny od powstania projektu po ogłoszenie aktu prawnego w dzienniku urzędowym lub zaniechania pracy nad nim;
2. system teleinformatyczny zwiększający powszechny dostęp do informacji o prawie wykorzystywany przez społeczeństwo oraz urzędy.

Oba systemy powinny być powiązane przez wspólne repozytorium aktów prawnych, przy czym zasilanie repozytorium odbywałoby się częściowo w trakcie procesu legislacyjnego (przekazywanie informacji o kolejnych wersjach projektu), a częściowo na podstawie aktów ogłoszonych (dane historyczne). Repozytorium może być wykorzystywane w trakcie obsługi procesu legislacyjnego (weryfikowanie odesłań do obowiązujących aktów prawnych). Określenie struktury repozytorium oraz przypisanie odpowiedzialności za jego utworzenie i późniejsze utrzymanie w ramach całego przedsięwzięcia muszą być podjęte na pierwszym etapie realizacji.

Obecne dobre praktyki dotyczące projektowania, budowy i eksploatacji systemów informatycznych przewidują wiodącą rolę interesariuszy (podmiotów, na które systemy mają wpływ, i które są zainteresowane pomyślnym przebiegiem przedsięwzięcia), a nie informatyków. Takie założenie jest także podstawą najpopularniejszych metodyk, zarówno obejmujących cały cykl życia systemu informatycznego (ITIL – *Information Technology Infrastructure Library*)³⁹, jak i *stricte* projektowych oraz produkcyjnych (Prince 2⁴⁰, metodyki zwinne). W przypadku systemu obsługującego proces legislacyjny głównymi interesariuszami są:

1. rząd, czyli Prezes Rady Ministrów wraz z ministrami, którzy odpowiadają za rządową politykę legislacyjną;
2. Sejm i Senat odgrywające wiodącą rolę w procesie legislacyjnym ustaw (oraz Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu);
3. legislatorzy i inne osoby uczestniczące w procesie legislacyjnym.

Prezydent RP oraz Trybunał Konstytucyjny, którzy także są kluczowymi uczestnikami procesu legislacyjnego, nie tworzą i nie udostępniają kolejnych wersji projektów (gotowe projekty wniesione przez Prezydenta są oficjalnie widoczne w chwili, gdy pojawiają się w wykazie prac sejmowych), ale należy z nimi konsultować kształt tworzonych systemów ze względu na możliwość jakiegoś udziału w przyszłości.

Przed rozpoczęciem prac nad systemem obsługującym proces legislacyjny należy jednoznacznie określić ogólny cel tego systemu oraz oczekiwania wobec niego. Czy jest to tylko wsparcie i przyspieszenie pracy legislatora, czy też uporządkowanie i ujednolicenie całego procesu legislacyjnego, a być może też poprawa dostępności informacji o przebiegu procesu legislacyjnego dla

39 <https://www.axelos.com/certifications/itil-service-management>

40 <https://www.axelos.com/certifications/propath/prince2-project-management>

podmiotów zewnętrznych⁴¹. W tym ostatnim wypadku również podmioty zewnętrzne należy uznać za interesariuszy i zbadać ich potrzeby.

Kolejnym celem może być wspieranie przyszłych zmian w trybie prowadzenia legislacji. Przy budowie systemu należy zapewnić możliwość jego rozwoju i modyfikacji zarówno pod względem przebiegu procesu (obiegu dokumentów), jak i przypadków użycia (czynności na poszczególnych stanowiskach pracy) oraz rodzajów i postaci dokumentów. Biorąc pod uwagę np. koncepcje przedstawione na posiedzeniu zespołu e-Legislacja przez dyrektora Marka Głucha z Rządowego Centrum Legislacji, należy przewidywać dodatkowe etapy procesu legislacyjnego, na których powstaną nowe rodzaje dokumentów, takie jak definicje, pomysły czy projekty prototypowe, wszystkie podlegające konsultacjom i ocenom. Wówczas mogą się także zmienić zasady planowania prac legislacyjnych, rodzaje przygotowywanych dokumentów, a wykaz prac legislacyjnych rządu może mieć inny charakter niż teraz (będzie zawierał opisy projektów, a nie konkretnych aktów prawnych). Projekty aktów powinny podlegać kontroli językowej już na wczesnych etapach prac, co będzie miało istotny wpływ na obieg dokumentów. Większą rolę winny pełnić uzasadnienia i OSR (Oceny Skutków Regulacji), które obecnie często sprowadzają się do powtarzania, artykuł po artykule, treści aktu. Muszą być formułowane zgodnie z zasadą prostego języka (jeśli nie jest to możliwe w odniesieniu do samej treści normatywnej). Warto dodać, że wielokrotnie zgłaszano postulaty, aby uzasadnienia były formułowane także do ostatecznej (ogłoszonej) treści aktu i – choć nie będą miały znaczenia normatywnego – autoryzowane przez jakiś organ państwowy. Należy też przypuszczać, że wraz

41 Zagadnienie zostało poruszone w raporcie: S. Łajszczak, B. Szczepańska, *Diagnoza użyteczności..., op. cit.*

z wdrożeniem technik korzystających ze sztucznej inteligencji będzie możliwe automatyczne przygotowywanie szkieletu aktu, zawierającego niektóre formuły i rozwiązania, a rolą legislatora będzie ich uzupełnianie o fragmenty wymagające udziału człowieka.

Trzeba podkreślić, że podane powyżej cele mogą być częściowo sprzeczne. Uporządkowanie i ujednolicenie procesu legislacyjnego może wiązać się z odejściem od dotychczasowych przyzwyczajeń oraz utrudniać drogę „na skróty”. Od sformułowanych celów zależy np. sposób wprowadzania metadanych. Jeśli większy nacisk będzie położony na uporządkowanie i ujednolicenie procesu legislacyjnego oraz udostępnienie informacji o nim, to metadane (tytuł aktu, podstawa, nowelizowane akty) powinny być wprowadzane z wykorzystaniem formularzy na wczesnych etapach procesu (wpis do wykazu) i następnie wykorzystywane do generowania szkieletu aktu, wypełnianego treścią przez legislatora. Jeżeli nacisk będzie położony przede wszystkim na wygodę legislatorów z zachowaniem ich dotychczasowych przyzwyczajeń, to należy pozostać przy obecnym sposobie tworzenia tekstu i wydzielać z niego metadane w trybie analizy tekstu gotowego projektu (zespół ekspertów zdecydowanie nie rekomenduje tego kierunku, jednak wybór należy do interesariuszy).

Kolejnym krokiem musi być opisanie ogólnych zasad obiegu informacji w trakcie prac legislacyjnych – które dokumenty winny powstawać na poszczególnych etapach, w jakiej postaci, kto będzie je podpisywał, kiedy ich zawartość będzie zapisywana w repozytorium, kiedy będą uzupełniane metadane, kto będzie nadawał prawa dostępu do repozytorium itd. Nie chodzi przy tym o szczegółowe określenie kolejności kroków, bo o tym można będzie zdecydować w trakcie wdrożenia pilotażowego, a kolejność ta będzie zapewne zmieniać się też w przyszłości. Współczesne systemy obiegu dokumentów są wyposażone w narzędzia do zarządzania

procesami (np. wspomniana wyżej Camunda), które mogą być łatwo konfigurowane. Funkcjonalność na poszczególnych etapach powinna zostać określona w formie tzw. przypadków użycia, czyli scenariuszy postępowania na różnych stanowiskach, np. sposobu podpisywania, przekształcania z Worda na XML i z powrotem, uzupełniania metadanych, zapisywaniu w repozytorium itp.

Należy jeszcze raz podkreślić, że powyższe decyzje nie mają charakteru technicznego, lecz funkcjonalny, i mogą być podjęte wyłącznie przez interesariuszy. Podstawą decyzji winno być studium wykonalności, które zestawia możliwe warianty rozwiązań i konsekwencje podjętych decyzji przygotowane przez firmę doradczą, przy czym wyboru wykonawcy studium należy dokonać w procedurze konkurencyjnej. Wiarygodną ocenę czasochłonności i kosztu wykonania systemu dostępowego będzie można przygotować dopiero po przyjęciu studium wykonalności oraz zatwierdzeniu przez sponsora przedsięwzięcia.

Interesariuszami systemu powszechnego dostępu do informacji o prawie są zarówno instytucje administracji publicznej i sądownictwa, jak też podmioty komercyjne (w tym firmy prawnicze), organizacje pozarządowe i osoby fizyczne, krajowe i zagraniczne. Określenie ich potrzeb wymaga szczegółowej analizy i przeprowadzenia konsultacji, a ponadto uwzględnienia doświadczeń z innych krajów⁴². Najogólniej rzecz biorąc, analizy przeprowadzone w innych krajach⁴³ wskazują na istnienie trzech grup użytkowników:

1. osoby o niskiej kompetencji prawnej, szukające odpowiedzi na pytanie o zastosowanie prawa w konkretnych sytuacjach, zaczynające od zadawania pytań wyszukiwarkom (np. Go-

42 Pewne wyniki badań w tym zakresie zostały przedstawione w publikacji: G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, rozdz. V, Gdańsk 2015.

43 Prezentacje i dyskusje na konferencjach European Forum of Official Gazettes.

ogle); dla tych osób istotne jest, aby wyszukiwarka w swoich wyszukiwaniach uwzględniała strony wiarygodnych systemów informacji o prawie; strony te powinny zawierać ujednolicone teksty aktów prawnych, z ewentualnymi komentarzami i wyjaśnieniami;

2. osoby o średniej kompetencji prawnej (pracownicy firm lub urzędnicy niebędący prawnikami, dziennikarze), szukające tekstu aktu prawnego zwykle w aktualnym brzmieniu; osoby te często korzystają często ze skorowidzów tematycznych i sięgają do aktów powiązanych, dlatego są dla nich ważne odsyłacze i metadane;
3. osoby o wysokiej kompetencji prawnej (profesjoniści), szukające pełnej informacji o aktualnym brzmieniu aktów prawnych, ale też o historii zmian (brzmienie aktu na konkretny dzień, także w przyszłości).

Weryfikacja takiego podziału oraz określenie oczekiwań wszystkich grup jest skomplikowanym i czasochłonnym przedsięwzięciem, zwłaszcza w odniesieniu do grupy pierwszej. W przypadku grupy trzeciej jako podstawę można przyjąć funkcjonalność obecnych komercyjnych systemów informacji o prawie. W wypadku grupy drugiej należy przeprowadzić warsztaty z przedstawicielami różnych grup (urzędnicy, dziennikarze). Najtrudniej będzie określić oczekiwania grupy pierwszej – można tu wykorzystać doświadczenie organizacji (również pozarządowych) udzielających porad prawnych oraz pracowników urzędów, odpowiadających na pytania obywatelskie.

Osobnym zagadnieniem jest uwzględnienie użytkowników zagranicznych. Znaczna część aktów prawnych, zwłaszcza dotyczących się działalności gospodarczej, powinna być dostępna także w językach obcych. Obecnie w Polsce istnieje tzw. pojedynczy punkt kontaktowy na stronie www.biznes.gov.pl (wymaga tego

prawo Unii Europejskiej), ale jest prowadzony wyłącznie po polsku i angielsku, a poza tym nie ma na nim żadnych aktów prawnych (wyłącznie omówienie oraz wzory dokumentów). Wydaje się, że przy okazji uruchamiania portalu informacji o prawie należy przewidzieć udostępnianie aktów przynajmniej w najpopularniejszych językach krajów Unii Europejskiej, być może z wykorzystaniem tłumaczenia maszynowego.

Szczegółowe określenie wymagań dotyczących systemu informacji o prawie oraz możliwych modeli organizacyjnych powinno być przedmiotem studium wykonalności⁴⁴. Ze względu na szeroką grupę potencjalnych odbiorców do opracowania takiego studium należy zaprosić firmy doradcze oraz środowiska akademickie i organizacje pozarządowe, przy czym wyboru ostatecznego wykonawcy trzeba dokonać w procedurze konkurencyjnej. Wiarygodną ocenę czasochłonności i kosztu wykonania systemu dostępowego będzie można przygotować dopiero po przyjęciu studium wykonalności i zatwierdzeniu przedsięwzięcia przez sponsora przedsięwzięcia.

Odrębnym problemem jest zasilenie bazy systemu informacji o prawie treścią już opublikowanych aktów prawnych (przy założeniu, że nowe akty prawne będą przekazywane z systemu obsługi procesu legislacyjnego). Podczas wstępnych prac prowadzonych w 2015 roku w Rządowym Centrum Legislacji nad analogicznym systemem przewidywano albo zakup bazy od jednego z komercyjnych wydawców, albo samodzielne odtworzenie bazy na podstawie analizy opublikowanych tekstów aktów w postaci plików PDF. Od tego czasu techniki informatyczne znacznie posunęły się naprzód

44 Jak zauważył G. Wierczyński w ekspertyzie *Zmiany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, które są niezbędne do wdrożenia systemów e-legislacji*, w różnych krajach funkcjonują różne rozwiązania w zakresie organizacji publicznych systemów informacji o prawie.

i wydaje się, że samodzielne odtworzenie bazy jest coraz bardziej realne, zapewne jednak wymagałoby to przeprowadzenia dialogu konkurencyjnego i wyboru wykonawcy, który zademonstrowałby zdolność wykonania takiego zamówienia.

Jednocześnie należy zauważyć, że system udostępniający informację o prawie może być budowany przyrostowo i że struktura samego repozytorium aktów prawnych (i ewentualnie ich projektów) jest w zasadzie od niego niezależna. Ewentualne zmiany struktury repozytorium mogą dotyczyć np. sposobów indeksowania (słowników). W związku z tym w pierwszej fazie można podjąć prace nad repozytorium nowych aktów prawnych (i ich projektów), a w międzyczasie uruchomić prace nad studium wykonalności oraz uzupełnianiem repozytorium o akty archiwalne.

4.2. Organy i instytucje, które powinny zostać zaangażowane w przedsięwzięcie e-Legislacja

Najważniejszą osobą przy realizacji przedsięwzięcia oraz głównym przedstawicielem i wyrazicielem woli interesariuszy jest tzw. sponsor (główny użytkownik). Do niego należą określenie celów przedsięwzięcia (i mierników potwierdzających ich osiągnięcie) oraz środków finansowych na realizację tych celów a także akceptacja zakresów i terminów dostaw poszczególnych produktów itp. W trakcie realizowania przedsięwzięcia sponsor decyduje o wprowadzaniu ewentualnych modyfikacji (zmiana zakresu, terminu lub budżetu). Zwykle także sponsor ma władzę w obrębie organizacji, w której odbywa się wdrożenie budowanego systemu, i może zapewniać harmonijną współpracę ze strony personelu tej organizacji. Tak rozległa władza jest niezbędna, aby sponsor mógł faktycznie odpowiadać za sukces całego przedsięwzięcia (na przykład przy wdrażaniu w przedsiębiorstwie nowego systemu finansowo-księgowego sponsorem musi być członek zarządu

nadzorujący pion finansowy). W przypadku e-Legislacji sponsor powinien mieć uprawnienia do wydawania wiążących poleceń innym ministrom oraz kierownikom urzędów w zakresie wymagań dotyczących systemów informatycznych wspierających legislację (w tym obowiązku stosowania wytworzonych narzędzi informatycznych). W wypadku e-Legislacji naturalnym i oczywistym sponsorem jest minister Maciej Berek. Wprawdzie jego obecne role (Przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów, Sekretarz ds. Parlamentarnych w KPRM, Przewodniczący Zespołu ds. Programowania Prac Rządu) już jednoznacznie wskazują go jako osobę odpowiedzialną za koordynację procesu legislacyjnego, ale być może wskazane byłoby przyznanie mu stanowiska pełnomocnika rządu ds. usprawnienia procesu legislacyjnego. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby kierowanie spraw związanych z wdrażaniem e-Legislacji na posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów (analogicznie, jak było z wprowadzeniem jednolitego szablonu aktów prawnych oraz Europejskiego Identyfikatora Legislacyjnego – ELI).

Rolę organu doradczego, reprezentującego interesariuszy, zwykle określanego jako komitet sterujący lub komitet strategiczny, mógłby tutaj odgrywać zespół e-Legislacji (ewentualnie jego reprezentatywna część), z tym że w zakresie systemu dostępu do informacji o prawie powinien zostać uzupełniony o inne osoby kompetentne, np. przedstawicieli środowisk prawniczych i organizacji pozarządowych.

Od strony wykonawczej całością przedsięwzięć związanych z budową systemów eLegislacji po stronie rządowej powinien kierować kierownik projektu. Praktyka pokazuje, że w administracji rządowej taką funkcję powinien pełnić wicedyrektor biura lub departamentu, w którym jest zlokalizowane biuro projektu. Wynika to z faktu, że przy kontaktach z innymi jednostkami i urzędami osoba niepełniąca funkcji dyrekcyjnej często nie jest traktowana odpo-

wiednio poważnie, natomiast dyrektor jednostki zwykle ma inne statutowe zadania, które mają wyższy priorytet niż realizacja projektu (chyba, że budowa systemu jest jedynym zadaniem jednostki). W wyjątkowych okolicznościach można odstąpić od tej praktyki, ale w każdym razie decyzja o umieszczeniu kierownika projektu w strukturze administracyjnej musi być dobrze przemyślana.

Biuro projektu musi być bezpośrednio podległe kierownikowi projektu. Początkowo może składać się z jednego pracownika, odpowiedzialnego za komunikację w ramach projektu oraz pilnowanie obiegu dokumentów. W późniejszym okresie zakres prac i liczebność biura będą wynikać z przyjętej metodyki prac i złożoności zadań.

Ze względu na realizację przedsięwzięcia e-Legislacja w ramach administracji rządowej kierownik i biuro projektu powinni być zlokalizowani w jednym z urzędów administracji rządowej. W praktyce w grę wchodzi Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej KPRM) oraz Rządowe Centrum Legislacji (dalej RCL), ponieważ tylko te jednostki mają wiedzę i kompetencje odnośnie do koordynowania prac legislacyjnych.

Zaletą przypisania tych funkcji do KPRM jest możliwość łatwiejszej koordynacji prac analitycznych i wdrożeniowych w poszczególnych resortach oraz w Departamencie Koordynacji Procesu Legislacyjnego, który odgrywa strategiczną rolę w procesie legislacyjnym (obsługa Rady Ministrów i Stałego Komitetu Rady Ministrów). Należy pamiętać, że właśnie negatywne stanowisko departamentów obsługujących te organy były istotną przyczyną niepowodzenia poprzednich prób wdrożenia systemów informatycznych z tego obszaru (kolejne wersje eRPL). W KPRM jest (a przynajmniej powinna być) największa wiedza z zakresu prowadzonych prac legislacyjnych (wykaz prac legislacyjnych rządu, Zespół ds. Programowania Prac Rządu). W strukturze KPRM funkcjonuje

również minister Maciej Berek, czyli naturalny sponsor projektu, a więc byłaby zachowana dobra praktyka, o której wspomniano powyżej. Naturalną jednostką byłby właśnie Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego.

Z drugiej strony KPRM jest bardzo dużą jednostką organizacyjną, o szerokim zakresie odpowiedzialności, zatem wprowadzenie kolejnego nowego zadania może powodować trudności.

RCL także ma kompetencje w obrębie całościowego spojrzenia na legislację, bierze udział w każdym procesie legislacyjnym, a jego rola koordynacyjna w zakresie poprawności i jakości aktów prawnych już obecnie daje mu pewne uprawnienia kontrolne wobec resortów. W RCL powstał jednolity szablon aktów prawnych, który następnie stał się obowiązkowy dla wszystkich resortów (na mocy decyzji Stałego Komitetu Rady Ministrów). RCL prowadzi bazę Rządowego Procesu Legislacyjnego, z której obowiązkowo korzystają wszystkie resorty.

Wydaje się, że umieszczenie kierownika projektu i biura projektu w strukturze RCL byłoby łatwiejsze aniżeli w ramach KPRM, musi to jednak zostać szczegółowo uzgodnione z Prezesem RCL. W szczególności trzeba precyzyjnie określić zasady podległości kierownika projektu wobec sponsora, działającego w innej instytucji.

Ze względu na konieczność zapewnienia interoperacyjności wszystkich podsystemów wchodzących w skład systemu e-Legislacji powinien powstać komitet techniczny złożony z ekspertów z dziedziny dokumentów elektronicznych, XML oraz aktualnych trendów dotyczących wymiany informacji między systemami. Komitet techniczny będzie przygotowywał projekty rozwiązań technicznych do dyskusji z użytkownikami i wykonawcami, określał wymagania odnośnie do specyfikacji istotnych warunków zamówienia w prowadzonych postępowaniach przetargowych oraz opiniował wnioski o zmianę przed ich przekazaniem sponso-

rowi. Komitet techniczny nie będzie podejmował żadnych decyzji dotyczących się funkcjonalności systemów, może je ewentualnie opiniować pod względem pracochołoności i wykonalności.

4.3. Ogólna struktura przedsięwzięcia

Ze względu na różnorodność podmiotów biorących udział w procesie legislacyjnym optymalną architekturą systemu będzie architektura rozproszona, przy czym wszystkie elementy (mikroserwisy) muszą spełniać wymagania w zakresie interoperacyjności i komunikować się za pośrednictwem interfejsów (API), z wykorzystaniem metadanych zapisanych zgodnie z ELI i jego rozszerzeniem na projekty aktów prawnych ELI-DL. Teksty aktów powinny być (przynajmniej początkowo) udostępniane w postaci plików MSWord⁴⁵ zgodnych z jednolitym szablonem oraz plików XML zgodnych ze zdefiniowaną schemą. Jeśli w przyszłości w urzędach będzie stosowany inny edytor (np. LibreOffice Writer), to należy przygotować odpowiednią wersję szablonu i pozostałego oprogramowania, tak aby dopuścić również stosowanie plików tego edytora. Należy też przewidzieć wdrożenie edytora online, działającego w przeglądarce www i bezpośrednio modyfikującego teksty z repozytorium, a być może także edytora off-line modyfikującego pliki XML (wspomniano o nich w części 1 niniejszej ekspertyzy).

Optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia wdrożenia ELI-DL byłoby dodatkowo wprowadzenie we wszystkich jednostkach jednolitego identyfikatora procesu legislacyjnego, nadawanego w chwili rejestracji pierwszej wersji projektu (a dla aktów rządowych – w momencie wpisu do wykazu prac legislacyjnych) i niezmiennego aż do zakończenia tego procesu (opublikowania aktu w dzienniku urzędowym).

45 Dokładniej – zgodnym ze standardem Office Open XML (ECMA-376, ISO/IEC 29500), *op. cit.*

Należy spodziewać się, że systemy informatyczne Sejmu i Senatu obsługujące proces legislacyjny zachowają swoją odrębność. Trzeba uzgodnić z obydwoma kancelariami sposób dostępu do metadanych zadań procesów legislacyjnych w formie zgodnej z ELI-DL oraz do dokumentów związanych z tymi procesami. Ponadto powinno się uzgodnić tryb przekształcania projektów do postaci XML. Najlepszym sposobem byłoby wdrożenie w obu kancelariach narzędzia do zapisywania projektów od razu w postaci XML, w przeciwnym razie można otrzymywać teksty w postaci plików MSWord i przekształcać je na XML przy importowaniu.

Odpowiednie modyfikacje systemów Sejmu i Senatu będą zapewne wykonywane samodzielnie przez obie te instytucje, ale przedstawiciele komitetu technicznego powinni brać udział jako obserwatorzy i doradcy w postępowaniach przetargowych, żeby zapewnić zgodność opisu przedmiotu zamówienia oraz przyjętych ofert z wymogami interoperacyjności. Z drugiej strony przedstawiciele kancelarii Sejmu i Senatu muszą być w Komitecie Sterującym, a być może również w Komitecie Technicznym.

System obsługi pracy legislacyjnej rządu ma powstać od początku prac w ramach przedsięwzięcia eLegislacja. Musi od razu być zgodny ze standardem ELI-DL i udostępniać przez API komplet informacji o zdarzeniach procesu legislacyjnego oraz wytworzonych dokumentach. Na podstawie dotychczasowych prac zespołu e-Legislacja wydaje się, że repozytorium tekstów rządowych projektów aktów prawnych powinno także być dostosowane do przechowywania ogłoszonych aktów prawnych na potrzeby systemu udostępniania aktów prawnych. Być może w repozytorium powinny znajdować się kopie projektów (i innych dokumentów) z baz Sejmu i Senatu, alternatywnie mogą one być pobierane w razie potrzeby przez API i ewentualnie przekształcane do postaci XML.

Z punktu widzenia funkcjonalnego system obsługi procesu legislacyjnego powinien być zintegrowany z systemem obiegu dokumentów, ponieważ proces legislacyjny jest jednym z procesów wykonywanych w urzędach. Obecnie oznaczałoby to przede wszystkim konieczność współpracy z systemem EZD RP. Jednakże powszechnie dostępne informacje na temat tego systemu wskazują na ograniczone możliwości integracji ze złożonymi systemami, takimi jak planowany system e-Legislacja, w szczególności przy wykorzystaniu silnika procesów. Próba uzyskania przez zespół ekspertów bardziej szczegółowej informacji od autorów EZD RP skończyła się niepowodzeniem. Brak integracji w tym zakresie będzie stanowić istotne zagrożenie dla sukcesu całego przedsięwzięcia. Należy podkreślić, że niezależnie od wykorzystywanych systemów zewnętrznych (takich jak system obiegu dokumentów) system e-Legislacja musi przede wszystkim realizować funkcjonalność określoną przez interesariuszy i nie może być hamowany przez nieuzasadnione ograniczenia techniczne nakładane przez potencjalnych wykonawców.

Wszystkie systemy wchodzące w skład przedsięwzięcia e-Legislacja winny być wykonane przez firmy wybrane w ramach postępowania konkurencyjnego, najlepiej w trybie przetargu nieograniczonego. Zamawiającym powinna być instytucja, w której jest biuro projektu (KPRM lub RCL). Sposób podziału całości przedsięwzięcia na odrębne zamówienia musi zostać określony przez kierownika projektu po zatwierdzeniu przez sponsora funkcjonalności systemu i w uzgodnieniu ze specjalistami do spraw zamówień publicznych.

Jeżeli wyniknie konieczność wcześniejszego przeprowadzenia zamówienia na system, który w przyszłości może stanowić część systemu e-Legislacja (np. Rządowy Proces Legislacyjny, za który odpowiada RCL), zamawiający musi skonsultować opis przedmiotu

zamówienia z kierownikiem projektu i komitetem technicznym w celu zapewnienia interoperacyjności (szczególnie pod kątem udostępnienia API).

4.4. Działania wyprzedzające

W ramach wstępnych działań organizacyjnych (najlepiej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia e-Legislacja) należy uporządkować następujące obszary:

1. odpowiedzialność za wdrażanie w Polsce ELI wraz z jego kolejnymi wersjami: ELI-DL (*Draft Legislation*), ELI-I (*Impact Analysis*, czyli szczegółowy opis nowelizacji i tekstów ujednoliconych), IV filar (udostępnianie zbiorczych metadanych ELI);
2. odpowiedzialność za współpracę z urzędami europejskimi w zakresie rozwoju tezauryso Eurovoc⁴⁶ oraz za jego wdrażanie w Polsce.

ELI

Od 2019 roku formalną odpowiedzialność za ELI ponosi Ministerstwo Cyfryzacji, tzn. zostało zgłoszone do Urzędu Publikacji UE jako instytucja zarządzająca ELI. Taka decyzja była formalnie przyjęta przez Stały Komitet Rady Ministrów jako organ odpowiedzialny za legislację rządową. W rzeczywistości od tego czasu Ministerstwo Cyfryzacji nie podjęło aktywności pomimo monitów ze strony Urzędu Publikacji. W Ministerstwie Cyfryzacji nie powstała żadna komórka organizacyjna zajmująca się ELI, nie ma tam też pracowników, którzy byłiby w kompetentni w tej dziedzinie (zarówno od strony merytorycznej, jak i technicznej). W 2019 roku Ministerstwo Cyfryzacji skierowało do wszystkich resortów pismo z żądaniem przekazywania informacji o zmianach doty-

46 <https://eur-lex.europa.eu/browse/eurovoc.html?locale=pl>

czących podmiotów ogłaszających akty prawne w dziennikach urzędowych, ale była to jednorazowa akcja, bez egzekwowania wykonania tego zadania.

Jedyne praktyczne prace nad ELI były do tej pory prowadzone przez Ośrodek Informatyki Kancelarii Sejmu. Wdrożono filary I, II i III właściwego ELI, wykorzystując dane z systemu ISAP. Rozpoczęto także prace projektowe nad wdrożeniem ELI-DL, przy założeniu wykorzystania Systemu Informacyjnego Sejmu (dalej SIS). W Ośrodku Informatyki są osoby, które mają kompetencje techniczne w obszarze ELI. Prace w niewielkiej skali prowadziła również firma ABC jako dostawca oprogramowania do publikacji wojewódzkich dzienników urzędowych, ale prace te miały charakter demonstracyjny i pilotażowy, w szczególności nigdzie nie zostały zdefiniowane słowniki podmiotów lokalnych, rządowych, oraz samorządowych.

Wstępne ustalenia między Ministerstwem Cyfryzacji a Kancelarią Sejmu zakładały przekazanie formalnej odpowiedzialności za ELI właśnie do Kancelarii Sejmu, jednak nie podjęto ostatecznej decyzji w tej sprawie.

Faktyczne i formalne przejęcie odpowiedzialności za rozwój ELI wymaga powołania w strukturze instytucji komórki organizacyjnej, która będzie się tym zajmowała. Osoby tam zatrudnione muszą mieć kompetencje techniczne dotyczące sieci semantycznych oraz zapisywania metadanych w plikach XML i innych postaciach, jak również zasad utrzymywania słowników i korzystania z odpowiedniego oprogramowania do tego celu. Jednocześnie muszą rozumieć przebieg procesu legislacyjnego na różnych jego etapach, sposób tworzenia i opisywania dokumentów itp. Komórka ds. ELI musi określać zakres metadanych dla poszczególnych obiektów (dokumentów i czynności) oraz sposób ich zapisywania, a także w razie potrzeby definiować nowe metadane, specyficzne

dla Polski. Osoby te winny utrzymywać kontakt z instytucjami odpowiedzialnymi za przebieg procesu legislacyjnego oraz publikowanie aktów prawnych, tak aby niezwłocznie (a nawet z wyprzedzeniem) reagować na zmiany, których skutkiem jest zmiana słowników (utworzenie nowego ministerstwa, powołanie nowej komisji sejmowej itd.). Jeśli w przyszłości ELI zostanie rozszerzone na dzienniki wojewódzkie, będzie potrzebne opracowanie słownika wszystkich podmiotów wydających akty prawne podlegających ogłoszeniu, a potem reagowanie na zmiany jednostek samorządu terytorialnego, ale też np. na powoływanie komisarzy ds. referendów lokalnych. Komórka zajmująca się ELI powinna mieć swojego przedstawiciela w grupie roboczej ds. ELI, która zbiera się raz lub dwa razy w roku w różnych stolicach europejskich. Uczestnictwo w pracach grupy pozwala wpływać na dalszy rozwój ELI.

Obecnie istnieją dwie możliwości:

1. Przekazanie odpowiedzialności za ELI Kancelarii Sejmu

Zaletą takiego rozwiązania byłoby wykorzystanie dotychczasowych kompetencji Ośrodka Informatyki Kancelarii Sejmu. Historia pokazuje, że działa on bardzo sprawnie i szybko wprowadza nowe rozwiązania. ISAP był pierwszym publicznym systemem informacji o prawie i do tej pory jest jedynym, który udostępnia ujednolicone teksty ustaw. Kancelaria Sejmu jako jedyna korzysta z technologii XML. System SIS bardzo dobrze i całościowo obrazuje przebieg sejmowego procesu legislacyjnego i pozwala na dostęp do wszystkich dokumentów związanych z tym procesem. Portal ELI został zaprojektowany i wykonany w krótkim czasie własnymi siłami ośrodka. Wstępne prace nad projektem ELIDL pokazały, że można szybko i niewielkim kosztem uruchomić serwer ELI-DL dotyczący sejmowego procesu legislacyjnego, a następnie rozszerzyć go na rządowy proces legislacyjny na podstawie danych

z RPL. O sprawności ośrodka świadczy także fakt, że stosunkowo szybko uruchomiono system do konsultacji społecznych, który jest już wykorzystywany i regularnie zasilany danymi, podczas gdy analogiczny system (Konsultacje on-line) budowany w ramach dużego projektu przez Ministerstwo Gospodarki w 2014 roku nigdy nie został uruchomiony produkcyjnie. Niezależnie od decyzji formalnych źródłem informacji o sejmowym procesie legislacyjnym pozostanie system SIS.

Powierzenie wiodącej roli Kancelarii Sejmu wymagałoby ustalenia oraz sformalizowania zasad współpracy z jednostkami administracji rządowej i samorządowej w zakresie przekazywania danych niezbędnych do utrzymania oraz aktualizacji słowników. Poza tym należy zwrócić uwagę na fakt, że zajmowanie się ELI nie leży w podstawowych kompetencjach Kancelarii Sejmu, a zapewnienie trwałego i stabilnego zaangażowania mogłoby wymagać zapisania tego w jej statucie.

2. Pozostawienie odpowiedzialności za ELI po stronie administracji rządowej

Dobłą stroną tego rozwiązania byłby potencjalnie prostszy i lepszy kontakt z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, poza tym administracja rządowa ma szeroki zakres zadań, również w obszarze współpracy z organami UE. Wymagałoby to jednak stworzenia od zera grupy kilku (2–3) osób kompetentnych w tej dziedzinie.

Najbardziej właściwą instytucją byłoby RCL, które miało swój udział we wdrożeniu ELI przez Kancelarię Sejmu. Innym rozwiązaniem byłoby powierzenie tego zadania KPRM ze względu na jej ogólnie koordynacyjny charakter w stosunku do całej administracji rządowej. Zadanie musiałoby być *explicite* wpisane do statutu wskazanej jednostki i do regulaminu organizacyjnego

(powierzenie zadania konkretnemu departamentowi). W takim wypadku musiałyby być ustanowione kanały komunikacji z instytucjami administracji rządowej i samorządowej, choć mogłyby mieć prostszy charakter niż w przypadku Kancelarii Sejmu.

EuroVoc

Tezaurus EuroVoc został opracowany przede wszystkim w celu klasyfikacji i indeksowania dokumentów tworzonych przez organy UE. Zawiera około 17 tysięcy terminów tworzących wielopoziomą hierarchię. Każdy termin ma swój jednoznaczny symbol (początkowo nadawano kolejne numery, teraz są to ciągi liter oraz cyfr). Każdy termin jest przetłumaczony na języki wszystkich krajów UE. Terminy z tezaury w szczególności są wykorzystywane do opisu aktów prawnych w bazie EUR-LEX. Zgodnie z zaleceniami Urzędu Publikacji UE krajowe słowniki używane do klasyfikacji aktów prawnych w ELI powinny być zharmonizowane z EuroVocem, a plik XML zawierający opis relacji między terminami tych słowników winien być opublikowany w Internecie. Obecnie ze względu na brak takiego kontrolowanego słownika (czyli słownika z symbolami przypisanymi wszystkim terminom) na polskim portalu ELI nie są podawane metadane ELI opisujące tematykę aktu, zamiast nich podaje się (jako tekst) symbole jako wartości lokalnej metadanej (nienależącej do ontologii ELI).

Jak wykazały wstępne prace prowadzone przez Kancelarię Sejmu, powiązanie ze sobą EuroVoca oraz słowników terminów używanych w ISAPie i Publicznym Portalu Informacji o Prawie prowadzonym przez RCL (dalej PPiP) jest bardzo żmudne i czasochłonne. Poza tym ze względu na swoje pochodzenie EuroVoc jest mocno niezrównoważony – zawiera bardzo szczegółowe terminy w obszarach regulowanych prawem UE (gospodarka, rolnictwo) oraz będących w obrębie zainteresowania Rady Europy (prawa

człowieka, systemy polityczne), natomiast np. terminy dotyczące bezpieczeństwa są nieliczne i nieprecyzyjne. W ramach konsekwentnego wdrażania ELI należałoby podjąć inicjatywę uporządkowania (a co najmniej rozszerzenia) EuroVoka.

Nie udało nam się określić, czy jest w polskiej administracji jednostka zajmująca się EuroVokiem. Wiele lat temu Biblioteka Sejmowa przyjęła EuroVoc jak podstawę własnego tezaursu służącego do klasyfikacji swoich zbiorów, ale od tego czasu skorowidz został w istotny sposób zmieniony. Poszczególne terminy przetłumaczono na język polski przez tłumaczy z instytucji europejskich.

Ponieważ częścią przedsięwzięcia e-Legislacja powinno być opracowanie jednego słownika terminów do klasyfikacji aktów prawnych, należy zidentyfikować (lub stworzyć) jednostkę zajmującą się współpracą z instytucjami europejskimi w zakresie EuroVoka i proponującą dotyczące go zmiany. Naturalną jednostką byłoby tu RCL, które prowadzi słownik wykorzystywany w PPIOP, a wcześniej w skorowidzu aktów prawnych. Jest on zdecydowanie lepszy od słownika ISAPowego, w szczególności ma strukturę hierarchiczną, podczas gdy słownik ISAPowy jest jednopoziomowym alfabetycznym zbiorem haseł⁴⁷.

4.5. Definicja schemy XML aktu prawnego

Jak wspomniano w części 1, w rozdziale 1 niniejszej ekspertyzy akty prawne powinny być zapisywane i udostępniane w formie strukturalnego pliku XML, tzn. takiego, w którym poszczególne elementy odpowiadają jednostkom redakcyjnym (w przeciwieństwie np. do plików XML generowanych przez MSWord i inne edytory, w których elementy odpowiadają jednostkom tekstu wyglądającym w konkretny sposób, np. wyróżnionym kursywą).

47 Ocenę obu słowników oraz możliwości ich przebudowy zawiera raport: S. Łajszczak, B. Szczepańska, *Diagnoza użyteczności...*, *op. cit.*

Praktyka pokazała, że prosta definicja struktury pliku XML (tzw. schema), wygenerowana bezpośrednio na podstawie zasad techniki prawodawczej, nie nadaje się do użytku. Wymaga uzupełnienia o obsługę sytuacji o charakterze wyjątkowym, poza tym jest niewygodna w stosowaniu ze względów technicznych.

Do zapisu dokumentów związanych z procesem legislacyjnym (nie tylko samych aktów prawnych) Unia Europejska opracowała schemę Akoma Ntoso, która powstała w ramach pomocy dla krajów afrykańskich. Obecnie są plany wdrażania tej schemy w krajach europejskich i parlamencie europejskim.

Na potrzeby prawa polskiego przy okazji budowy systemu Konsultacje on-line zamówiono opracowanie schemy korzystającej z rozwiązań Akoma Ntoso, ale uwzględniającej specyfikę polską, w szczególności polskie jednostki redakcyjne i systematyzacyjne.

Na potrzeby budowy kompleksowego systemu należy opracować schemę dostosowaną do potrzeb całego procesu legislacyjnego, uwzględniającą różne sposoby dodawania załączników, składania podpisów, ale także pozwalającą dodawać fragmenty tekstu sformatowane niestandardowo, tak aby na podstawie pliku XML automatycznie generować plik do ogłoszenia (niezależnie od postaci ogłaszanych plików). Pozwoliłoby to zapewnić autentyczność ogłoszonego tekstu i ustrzec się od ewentualnych błędów.

Schemę można zaprojektować siłami własnymi, jeśli w ramach administracji są odpowiednio kompetentne osoby. W przeciwnym razie zadanie należy zlecić firmie zewnętrznej. Schema powinna być przetestowana pod względem zgodności z opracowanymi wcześniej przypadkami użycia wynikającymi z planowanego przebiegu procesu legislacyjnego.

Trzeba liczyć się z tym, że schema będzie potem modyfikowana na etapie budowy narzędzi (przede wszystkim edytorów), jeśli będzie to uzasadnione efektywnością rozwiązania.

Literatura

- Aalst W. van der, *Process Mining: Data Science in Action* (2nd edition), Berlin–Heidelberg 2016.
- Barney N., Nolle T., *Service-oriented architecture (SOA)*, <https://www.techtarget.com/searchapparchitecture/definition/service-oriented-architecture-SOA> [dostęp: 10.04.2025 r.].
- Fielding R.T. et al., *Reflections on the REST architectural style and „principled design of the modern web architecture”* (impact paper award) [w:] *Proceedings of the 2017 11th Joint Meeting on Foundations of Software Engineering (ESEC/FSE 2017)*, Association for Computing Machinery, New York 2017.
- Łajszczak S., Szczepańska B., *Diagnoza użyteczności i funkcjonalności systemów informatycznych wykorzystywanych w procesie legislacyjnym*, raport, Warszawa 2024.
- Priya M. et al., *Web Scraping: Applications and Scraping Tools*, „International Journal of Advanced Trends in Computer Science and Engineering” 2020.
- Wierczyński G., *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015.
- Wierczyński G., *Zmiany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, które są niezbędne do wdrożenia systemów e-legislacji*, ekspertyza, Warszawa 2024.

Źródła internetowe

- AKN4EU, <https://op.europa.eu/en/web/eu-vocabularies/dataset/-/resource?uri=http://publications.europa.eu/resource/dataset/akn4eu> [dostęp: 14.04.2025 r.].
- API Architecture Patterns and Best Practices, <https://www.catchpoint.com/api-monitoring-tools/api-architecture> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Bitbucket, Code and CI/CD, powered by the Atlassian platform,
<https://bitbucket.org/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Build an Open Digital Repository, <https://dspace.org/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Dingo, <https://dingo.psnk.pl/dlibra/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

DublinCore, <https://www.dublincore.org/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

ELI – Europejski identyfikator prawodawstwa, <https://eli.gov.pl/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

ELI ontology for draft legislation (ELI-DL), <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/eli-european-legislation-identifier/solution/eli-ontology-draft-legislation-eli-dl> [dostęp: 14.04.2025 r.].

European data, <https://data.europa.eu/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

EuroVoc, <https://eur-lex.europa.eu/browse/eurovoc.html?locale=pl> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Extensible Markup Language (XML) 1.0 (Fifth Edition), <https://www.w3.org/TR/xml/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

git --fast-version-control, <https://git-scm.com/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Github, Let's build from here, <https://github.com/about> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Gitlab, <https://about.gitlab.com/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

ITIL® 4: the framework for the management of IT-enabled services,
<https://www.axelos.com/certifications/itil-service-management> [dostęp: 14.04.2025 r.].

LEOS – Open Source software for editing legislation, <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Mechanizm IPCEI - wspieramy politykę gospodarczą oraz politykę konkurencji UE, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/>

mechanizm-ipcei-wspieramy-polityke-gospodarcza-oraz-polityke-konkurencji-UE [dostęp: 14.04.2025 r.].

Office Open XML File Formats, <https://www.iso.org/standard/71691.html> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Open Archives Initiative Object Exchange and Reuse, <https://www.openarchives.org/ore/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Open Archives Initiative Protocol for Metadata Harvesting, <https://www.openarchives.org/pmh/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

PRINCE2® Project Management Certifications, <https://www.axelos.com/certifications/propath/prince2-project-management> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Simul, Easily collaborate on Microsoft Word documents, <https://www.simuldocs.com/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Superkomputer Kraken Politechniki Gdańskiej już działa!, <https://pg.edu.pl/aktualnosci/2023-04/superkomputer-kraken-politechniki-gdanskiej-juz-dziala> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Szablon projektu aktu prawnego, <https://rcl.gov.pl/legislacja/szablon-projektu-aktu-normatywnego/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Universal process orchestration and automation, <https://camunda.com/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

Welcome to Apache XMLBeans, <https://xmlbeans.apache.org/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

What is Notepad++, <https://notepad-plus-plus.org/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

W3C XML Schema Definition Language (XSD) 1.1 Part 1: Structures, <https://www.w3.org/TR/xmlschema11-1/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

xsdata 25.4, <https://pypi.org/project/xsdata/> [dostęp: 14.04.2025 r.].

XSLT Introduction, https://www.w3schools.com/xml/xsl_intro.asp [dostęp: 14.04.2025 r.].

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. Zharmonizowanie 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 lobbiningowej 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 lobbingowej 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*, „Przegląd Legislacyjny” 2025, nr 1(129), s. 167 i n.

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&NrKadencji=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, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/722e0101ba72c81fb88d5d6667ca137e/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*, „Przegląd Legislacyjny” 2025, nr 1(129), s. 245 i n.

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 załatania 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,

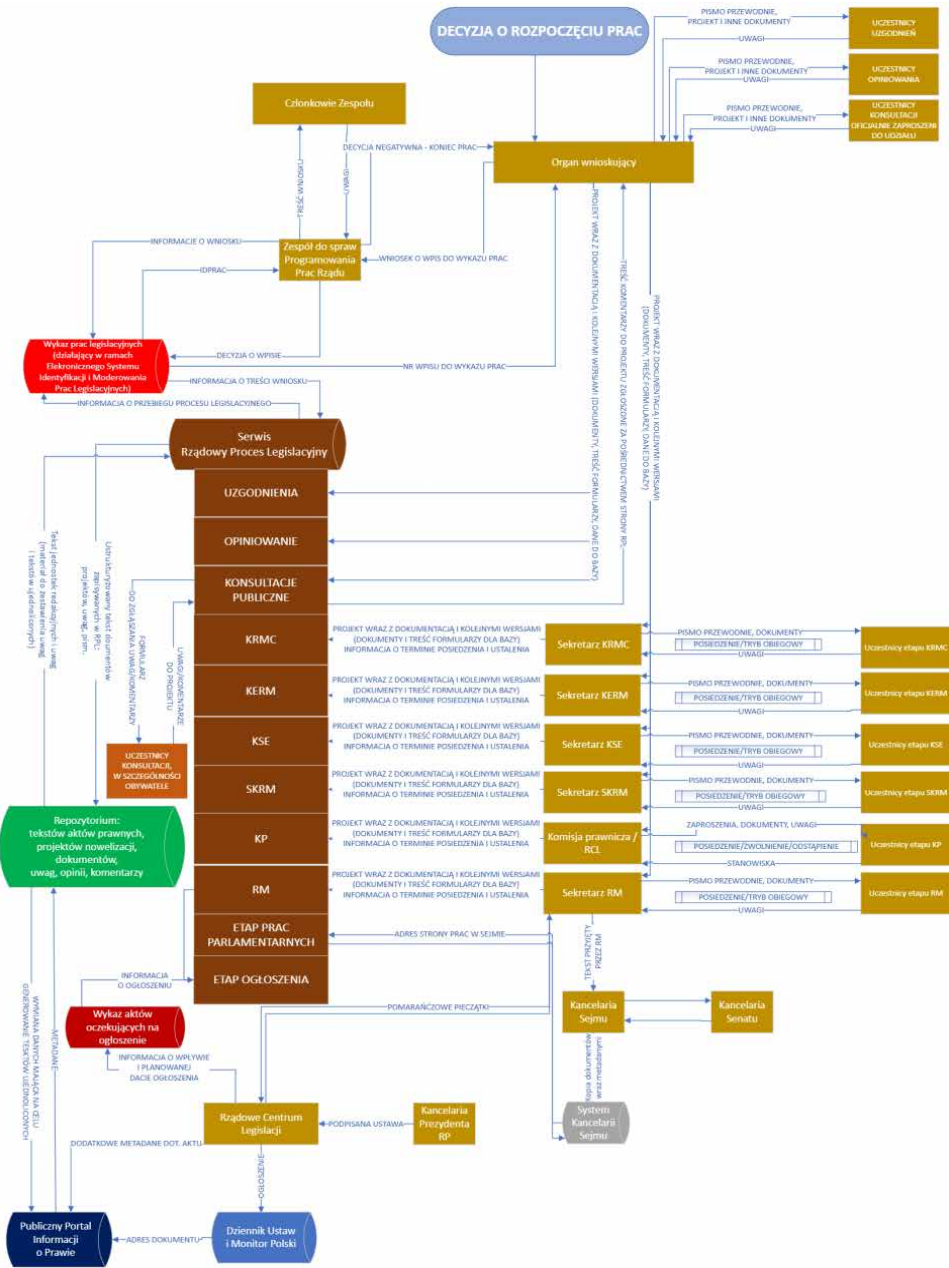
takich jak nadmiar obowiązków czy złożoność procesów, tak aby zminimalizować obciążenie poszczególnych pracowników. Skuteczne przeprowadzenie zmiany będzie wymagało uwzględnienia i zabezpieczenia również tego obszaru.

Opis założeń do budowy systemów teleinformatycznych obsługujących proces legislacyjny oraz zwiększających powszechny dostęp do informacji o prawie

1. Wprowadzenie

Projekt zakłada budowę i wdrożenie systemów teleinformatycznych obsługujących proces legislacyjny oraz zwiększających powszechny dostęp do informacji o prawie (systemów e-legislacji). Obecnie stosowane rozwiązania informatyczne w ramach rządowego procesu legislacyjnego oraz udostępniania informacji o prawie wymagają gruntownych zmian, wynikających z kilkundoletniego okresu ich eksploatacji bez wprowadzania istotnych modyfikacji.

1 Dyrektor Departamentu Informatyzacji i Systemów Informacji o Prawie w Rządowym Centrum Legislacji.

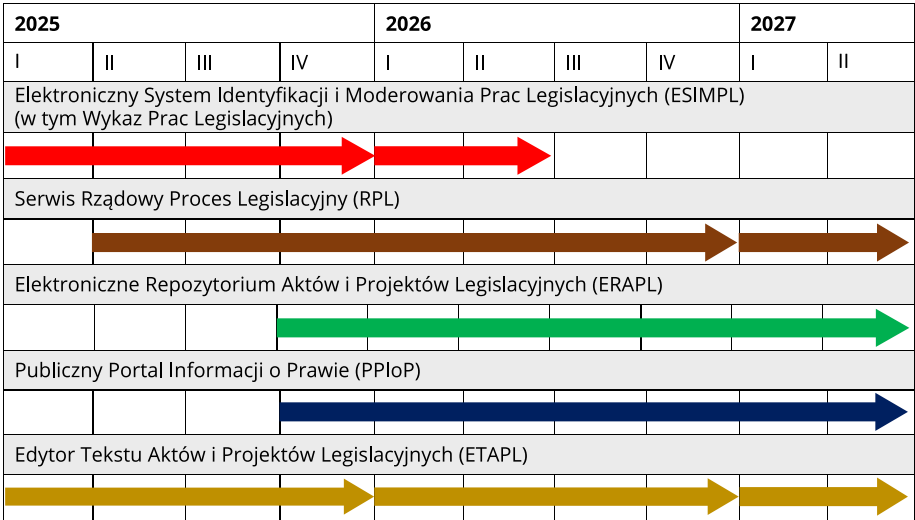


Rys. 1. Mapa procesu legislacyjnego przedstawiająca zakres stosowania systemów wykorzystywanych w procesie. Grafika ma za zadanie zobrazować układ systemów na mapie procesu legislacyjnego na przykładzie rządowej procedury legislacyjnej projektu ustawy. Kolorem jasnobrązowym oznaczono systemy EKD.

Nowe systemy zapewnią obywatelom i przedsiębiorcom przejrzysty dostęp do treści tworzonego prawa oraz transparentnego procesu legislacyjnego. Udostępnią także odpowiednie narzędzia do nadzoru i koordynacji prac legislacyjnych na wszystkich etapach rządowego procesu legislacyjnego.

Jednym z podstawowych założeń przy opracowywaniu tych narzędzi jest zapewnienie efektywnej wymiany danych przy wykorzystaniu interfejsów programowania aplikacji (API). Wśród głównych założeń są zapewnienie spójności danych między systemami, minimalny nakład pracy związany z ich prowadzeniem oraz możliwość ich efektywnego wykorzystywania do działań mających na celu zapewnienie sprawnego tworzenia dobrego prawa. Systemy mają być dostosowane zarówno do potrzeb profesjonalistów, jak i obywateli korzystających z nich okazjonalnie.

Przy projektowaniu rozwiązań oparto się na wynikach prac zespołu eLegislacja, utworzonego zarządzeniem nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie zespołu eLegislacja (M. P. z 2024 r. poz. 319, z późn. zm.).



Rys. 2. Harmonogram prac.

2. Elektroniczny System Identyfikacji i Moderowania Prac Legislacyjnych

Analiza rozwiązań informatycznych stosowanych w rządowym procesie legislacyjnym wykazała, że obecnie brak jest jednolitego sposobu prowadzenia wykazów prac legislacyjnych (Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów). Większość ministerstw zamieszcza informacje o pracach w postaci statycznego dokumentu udostępnianego na stronie internetowej w formacie DOCX, PDF lub XLSX. Jednocześnie warto zaznaczyć, że w resortach często prowadzi się rejestry, w których zapisywane są dodatkowe informacje w celu zapewnienia możliwości sprawdzania stanu prac. Wskazane narzędzia nie mają jednak technicznej możliwości wymiany danych, co w efekcie skutkuje koniecznością kilkukrotnego powtarzania tych samych czynności, w szczególności kilkukrotnego wprowadzania tych samych danych. Prowadzenie tych rejestrów jest zatem pracochłonne, lecz posiadanie ustrukturyzowanych danych jest również niezbędne do prawidłowej koordynacji procesu legislacyjnego.

Kolejną przyczyną utrudnionej wymiany danych dotyczących procesu legislacyjnego jest brak jednolitego identyfikatora prac legislacyjnych na etapie rządowym. Teoretycznie taką funkcję powinien spełniać numer wykazu prac legislacyjnych. Analiza wykazów prac legislacyjnych ministrów wskazuje, że numer ten jest zapisywany w postaci liczby porządkowej w tabeli zawierającej wykaz projektów danego ministra. Taki sposób zapisu nie pozwala na identyfikację projektu bez podania dodatkowych informacji, w szczególności nazwy wykazu (wskazania resortu) i terminu rozpoczęcia prac. Może to znacząco utrudniać dotarcie do projektów procedowanych kilka lat wcześniej.

Mając powyższe na względzie, w ramach prac nad systemami e-legislacji powstanie jednolity system identyfikacji i moderowania prac legislacyjnych, w którym będą m.in. prowadzone wykazy prac legislacyjnych. System pozwoli na efektywne monitorowanie prac od momentu skierowania wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych aż do zakończenia procesu legislacyjnego. Będzie to narzędzie stanowiące źródło przejrzystej informacji dla obywateli i przedsiębiorców na temat planowanych prac wpisanych do wykazu prac legislacyjnych. Jednocześnie w ramach systemu będą dostępne dodatkowe funkcjonalności dla osób odpowiedzialnych za prowadzenie projektów lub koordynację procesu legislacyjnego, dostarczające również dane do statystyk i wskaźników.

Określony zostanie spójny sposób formułowania numeru wykazu prac legislacyjnych. System będzie nadawał także dodatkowy numer pozwalający na identyfikację spraw, które nie uzyskały wpisu do wykazu lub które są dopiero na etapie rozpatrywania wniosku o wpis. Takie rozwiązanie pozwoli na efektywne wdrożenie elektronicznego identyfikatora prawodawstwa dla projektów aktów prawnych (ELI DL).

W systemie zostaną dodane funkcje umożliwiające wygodne opracowywanie harmonogramu prac nad projektem, co wydaje się istotne z punktu widzenia planowania prac legislacyjnych na początku procesu, a także funkcje umożliwiające późniejsze monitorowanie terminowości realizacji opracowanego harmonogramu.

Odpowiednią jakość i aktualizację danych oraz minimalizację nakładu pracy związanej z ich wprowadzaniem do systemu zapewni wykorzystanie mechanizmów importu danych z dokumentów (formularzy) oraz interfejsów programowania aplikacji (API).

3. Serwis Rządowy Proces Legislacyjny

Jedynym miejscem, w którym dziś obywatel może odnaleźć informacje na temat projektów aktów prawnych, nad którymi są prowadzone prace na etapie rządowym, jest serwis Rządowy Proces Legislacyjny (RPL). Należy jednak zaznaczyć, że ostatnia istotna modyfikacja tego systemu została przeprowadzona w 2014 roku, przez co stał się nieefektywny. Ponadto ograniczenia techniczne nie pozwalają na zwiększenie liczby jego użytkowników, co utrudnia niezwłoczne zamieszczanie dokumentów w systemie.

Konieczność ręcznego wprowadzania danych skutkuje opóźnieniami przy aktualizacji informacji na temat przebiegu procesu legislacyjnego oraz ryzykiem błędów, niejednorodności lub niekompletności danych. Poziom danych bezpośrednio wpływa na możliwości wyszukiwania informacji w systemie. Jednocześnie brak interfejsów programowania aplikacji (API) nie pozwala na przekazywanie danych ani ich pobieranie. Wszelka wymiana danych przez systemy zewnętrzne jest realizowana niemal wyłącznie przez zaczytywanie stron (co obciąża sam system).

Ponadto, mimo iż w systemie znajdują się wszystkie rządowe projekty ustaw i rozporządzeń, nie umożliwia on automatycznej identyfikacji przypadków, gdy projekty mają zbieżne zakresy nowelizacji, a szczególnie jeśli zmiany dotyczą tej samej jednostki redakcyjnej.

System ma też ograniczone funkcjonalności w zakresie przekazywania przez obywateli uwag do projektów – pozwala jedynie na wysyłanie komentarzy z poziomu strony internetowej, które trafiają do osoby zajmującej się projektem. Dlatego rozwiązania przyjęte w obecnie działającym systemie nie są powszechnie wykorzystywane. Jednym z powodów takiej sytuacji może być również brak możliwości identyfikacji osoby zgłaszającej komentarz.

W założeniach nowego systemu przewidziano zapewnienie nie tylko jak najwyższego poziomu, lecz także jak najszerszego zakresu danych na temat prac legislacyjnych oraz dokumentów zamieszczanych w systemie. Zakłada się, że dane będą w możliwie największym stopniu pobierane automatycznie, to znaczy będą pobierane z innych systemów przez API albo z odpowiednio przygotowanych dokumentów importowanych do systemu. Dodatkowo przewiduje się zapewnienie możliwości wyszukiwania informacji również w treści dokumentów publikowanych na stronie serwisu.

Jednakże funkcjonalność nowego systemu nie będzie ograniczona jedynie do umożliwienia wyszukiwania informacji o pracach legislacyjnych. Zakłada się wprowadzenie narzędzi dla legislatorów (po zalogowaniu). W ramach systemu powstaną funkcjonalności przydatne w pracy nad projektem. Do grupy nowych narzędzi dla legislatorów należy zaliczyć funkcjonalność tworzenia tabeli uwag na podstawie dokumentów zamieszczonych w systemie. Taka tabela będzie mogła być wykorzystywana w bieżącej pracy nad projektem, np. podczas konferencji uzgodnieniowej. W wypadku projektów wprowadzających zmiany w innych aktach prawnych docelowo zakłada się możliwość generowania tekstów ujednoliconych zmienianych aktów prawnych, uwzględniających projektowane zmiany (materiał roboczy) i porównywanie wersji tych aktów. Utworzenie przestrzeni dla legislatorów (po zalogowaniu) pozwoli na dostęp do innych informacji, które mogą być przydatne w bieżącej pracy, w szczególności do danych kontaktowych osób bezpośrednio zajmujących się danym projektem aktu oraz do plików zawierających wzorcowe rozwiązania (np. do przykładów załączników opracowanych zgodnie z podejściem projektowym – *legal design*).

Jedną z istotnych zmian wprowadzonych w systemie będzie rozbudowana funkcjonalność umożliwiająca zgłaszanie uwag

do projektu w ramach konsultacji publicznych. Projektowane rozwiązanie zakłada, że osoba zgłaszająca uwagę będzie mogła odnieść się zarówno do całego projektu aktu, jak i każdej jego jednostki. W systemie będzie można określić czas, w którym takie uwagi będą mogły być wysyłane. Jednocześnie legislator będzie mógł otrzymać zestawienie wszystkich uwag pogrupowanych i posortowanych według wybranych kryteriów. Opisane rozwiązania znacząco przyspieszą proces analizy uwag zgłoszonych do projektowanych aktów.

4. Publiczny Portal Informacji o Prawie

Obecnie podstawowym systemem administracji rządowej zapewniającym informację o prawie jest Publiczny Portal Informacji o Prawie dostępny na stronach RCL. Ostatnia duża modyfikacja systemu została przeprowadzona w 2014 roku. Głównym modułem systemu jest skorowidz aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Na stronie dostępne są także moduł upoważnień oraz moduł orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a dla zalogowanych użytkowników – moduł tekstów jednolitych.

Jak się wydaje, największą słabością omawianego systemu jest brak tekstów ujednoliconych aktów prawnych. Dlatego uwzględnienie ich w nowym systemie jest jednym z głównych punktów założeń dotyczących wprowadzanych zmian. Takie rozwiązanie pozwoli na korzystanie z potencjału elektronicznego identyfikatora prawodawstwa (ELI). Umożliwi też efektywne odsyłanie do treści aktów prawnych dostępnych w systemie z poziomu innych stron.

Jednocześnie system będzie pozwalał na dodawanie odesłań do interpretacji przepisów lub innych materiałów często już dziś

opracowywanych przez urzędy dla obywateli i przedsiębiorców. Funkcja rozbudowanej wyszukiwarki informacji o prawie, powiązanej z treścią aktów prawnych, pozwoli szybciej dotrzeć do wyników pracy administracji, co nie tylko pozytywnie wpłynie na postrzeganie samego serwisu, lecz również pozwoli obywatelom efektywniej korzystać z informacji dostępnych na stronach urzędów.

System będzie także zapewniał przestrzeń do bieżącego udostępniania obywatelom informacji, które przybliżają im cel zmian wprowadzanych w ogłaszanych aktach prawnych. Zakłada się, że w bazie systemu będzie można zapisywać i przetwarzać dodatkowe informacje, które będą mogły posłużyć do analizy efektów wejścia w życie aktów prawnych, prowadzonych w przypadku projektowania nowych rozwiązań, w tym projektów deregulacyjnych.

5. Elektroniczne Repozytorium Aktów i Projektów Legislacyjnych oraz Edytor Tekstu Aktów i Projektów Legislacyjnych

Rozwiązania przyjęte w ramach nowego serwisu Rządowy Proces Legislacyjny oraz Publicznego Portalu Informacji o Prawie przewidują szereg funkcjonalności związanych z generowaniem ujednoliconych tekstów aktów prawnych, a także innych zestawień. Wskazane rozwiązania wymuszają stworzenie w ramach projektu bazy tekstów zapisanych w postaci ustrukturyzowanej (XML) oraz określenie odpowiedniego formatu plików, w którym zapisane są dokumenty.

Obecnie funkcję edytora do pisania projektów pełni szablon projektu aktu prawnego – narzędzie opracowane w RCL w 2012 roku. Szablon pozwala na edycję przede wszystkim „części

głównej” aktu prawnego – nie został dostosowany do opracowywania załączników, uzasadnień i innych dokumentów. Funkcjonalność szablonu jest też ograniczona technologią – zaadaptowano uniwersalny edytor do potrzeb legislatora.

Z punktu widzenia projektowanych rozwiązań bardzo istotną sprawą jest zapewnienie odpowiedniej jakości dokumentów, które będą później importowane do repozytorium. Jednocześnie nowe rozwiązania powinny w jak największym stopniu wykorzystywać umiejętności osób, które dziś korzystają z szablonu.

Mając powyższe na względzie, na początek zakłada się rozbudowę wykorzystywanego szablonu, w szczególności o dodatkowe narzędzia służące do weryfikacji tekstu pod względem legislacyjnym oraz eliminacji lub identyfikacji przypadków niepoprawnego korzystania z funkcji edytora. Przewiduje się możliwość wykorzystania zaadaptowanych funkcji szablonu także do innych dokumentów, zwłaszcza uwag i stanowisk. Poza tym rozważane jest dodanie funkcji generowania tekstu projektu aktu nowelizującego na podstawie zmian naniesionych na tekst skonsolidowany aktu.

Na kolejnych etapach prac docelowo szablon zostanie zastąpiony nowym edytorem opracowanym w technologii webowej. Będzie on pozbawiony wyżej wskazanych ograniczeń technologicznych, a jednocześnie z punktu widzenia użytkownika korzystającego z szablonu aktu prawnego będzie działał w sposób intuicyjny.

Przy opracowywaniu systemów elegislacji należy brać pod uwagę, że w znakomitej większości podmiotów zostały już wdrożone narzędzia do elektronicznego zarządzania dokumentacją, głównie są to EZD PUW i EZD RP. Odpowiednio do możliwości technicznych tych systemów zakłada się opracowanie interfejsów API pozwalających na wymianę danych między systemami oraz na import danych z dokumentów opracowywanych w tych systemach.

6. Narzędzia AI

W ramach projektowanych prac uwzględnia się rozwiązania wykorzystujące sztuczną inteligencję. Dynamiczny rozwój narzędzi związanych ze sztuczną inteligencją wymusza zachowanie szczególnej uwagi przy wyborze optymalnych rozwiązań. Na pierwszym etapie rozwiązania AI powinny stanowić wsparcie dla legislatora przy wykonywaniu powtarzalnych czynności redakcyjno-legislacyjnych, które można zautomatyzować. W następnych krokach będą wprowadzane nowe rozwiązania umożliwiające automatyczne szukanie informacji o prawie oraz niejednolitości w treści aktu lub wyszukiwanie rozwiązań w trakcie prac nad projektem. W projekcie położono nacisk na wykorzystanie potencjału, jaki stwarza połączenie narzędzi sztucznej inteligencji z repozytorium dokumentów zawierających akty prawne oraz dokumentację procesu legislacyjnego. Zwrócono przy tym uwagę, że wprowadzane rozwiązania muszą uwzględniać różny poziom kompetencji cyfrowych użytkowników.

ISSN 1426-6989
eISSN 2956-4026

