ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3744
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CVII
WROCŁAW 2016
DOI: 10.19195/0137-1134.107.8

ELŻBIETA KOCOWSKA-SIEKIERKA
Uniwersytet Wrocławski

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI — W KIERUNKU UPRASZCZANIA JĘZYKA URZĘDOWEGO W POLSCE I W CZECHACH

Specyficznym narzędziem komunikacji między władzą a społeczeństwem jest język urzędowania, czyli język tekstów, za pomocą których urzędy zwracają się do obywateli. Obowiązujący stan prawny łączy pojęcie języka urzędowania i języka państwowego, nazywając go wspólnym określeniem „język urzędowy"[1]. Organy administracji publicznej, formułując wypowiedzi, posługują się także językiem prawnym — językiem tekstów prawnych: ogólnych aktów normatywnych prawa publicznego, publicznoprawnych aktów indywidualnych oraz aktów prawa prywatnego[2], które są sporządzane w języku urzędowym. Mimo funkcji komunikacyjnej, jaką spełniać ma język prawny, nagromadzenie fachowych określeń i skomplikowana gramatycznie budowa norm prowadzą do częstej niezrozumiałości wypowiedzi sformułowanej w języku prawnym. Dodatkowo wypowiedzi te, uzupełnione tzw. „językiem biurokracji urzędowej" organów administracji, charakterystycznym zwłaszcza dla państw z byłego bloku socjalistycznego, nie odpowiadają standardom demokratycznym. Jest to problem powszechnie omawiany, również w kontekście integracji europejskiej, dlatego od kilkunastu lat w Unii, zarówno na poziomie jej organów i instytucji, jak i w poszczególnych krajach członkowskich, opracowywane są koncepcje prowadzące do upraszczania języka urzędowego i języka prawnego w celu lepszej komunikacji na płaszczyźnie organ–obywatel. Dyskusja nad tą kwestią toczy się na dwóch płaszczyznach: ogólnej znajomości języka urzędowego przez mieszkańców danego terytorium (wybór języka lub języków urzędowych i regulacja dotycząca języków mniejszości, szczególnie istotna w związku z wzrastającą liczbą imigrantów) oraz posługiwania się

[1] E. Pierzchała, *Język urzędowy* a *język prawny w nauce prawa administracyjnego — wybrane zagadnienia*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego, Księga Jubileuszowa z okazji 70 tej rocznicy urodzin Profesora Jana Bocia*, red. J. Supernat,Wrocław 2009, s. 568

[2] A. Bator, *Język prawny*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych*. *Leksykon tematyczny*, red. A. Bator *et al.*, Warszawa 2008, s. 91.

© for this edition by CNS

przez organy administracji językiem nieskomplikowanym i zrozumiałym przez osoby znające obowiązujący język urzędowy. W tym pierwszym zakresie proces globalizacji i intensywnej wymiany językowej prowadzi nie tylko do problemów komunikacyjnych, lecz także, z czasem, do wymierania języków małych grup narodowych. Dlatego Unia zauważa potrzebę dbania o pluralizm językowy, co podkreśla m.in. art. 22 Karty Praw Podstawowych i art. 3 Traktatu o UE oraz fakt, że obecnie funkcjonują w Unii aż 24 języki urzędowe. Artykuł ma jednak na celu rozwinięcie głównie tej drugiej kwestii — potrzeby upraszczania języka urzędowego w taki sposób, by nie tracąc charakteru wypowiedzi profesjonalnej, stał się zrozumiały dla obywateli o różnym statusie społecznym i poziomie znajomości języka. Przedstawione są dwie koncepcje, z dwóch krajów postkomunistycznych: 1) polegająca na zmianach na poziomie samej administracji — w Polsce, kraju o rozwiniętej tradycji językowej, 2) czeska — oparta na stopniowej reformie języka prawnego, związanej z zanikiem języka narodowego za rządów Habsburgów i procesem przekształcania słabo rozwiniętego języka prawnego w okresie komunistycznym.

TENDENCJA DO UPRASZCZANIA JĘZYKA URZĘDOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Prawo do dobrej administracji funkcjonuje w porządku prawnym w charakterze standardu postępowania skierowanego do instytucji i organów. Nie zostało wprost wprowadzone do regulacji konstytucyjnych (zarówno polskich, jak i pozostałych państw członkowskich UE), wywołując dyskusję w doktrynie co do zasadności lub konieczności zaliczenia tego prawa do kategorii publicznych praw podmiotowych, tudzież traktowania go jako uprawnienie obywatela[3]. Również zakres tego prawa nie został ściśle określony[4]; podstawę normatywną prawa do dobrej administracji w systemie UE pełni zwłaszcza art. 41 Karty Praw Podstawowych

[3] Zob. Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze zjazdu katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 15–17; Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji…*, s. 18–19 oraz *Dyskusja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji…*, s. 20–29; E. Bonusiak, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 64, 2010, s. 11–22.

[4] Na temat problematyki i zakresu prawa do dobrej administracji zob. np. L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawa konstytucyjnego*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy" 4 (2003) s. 18–28; J. Oniszczuk, *Prawo jednostki do dobrej administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2008, s. 129–147; J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji…*, s. 598–615; M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie" 1, 2004, s. 87–107.

© for this edition by CNS

Unii Europejskiej[5], w którym zapewniono obywatelom bezstronne i sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii[6]. Rozwinięcie zasad dobrej administracji zawarto w Kodeksie Dobrych Praktyk Administracyjnych[7], opracowanym przez ombudsmana Unii Europejskiej i zaleconym przez Parlament (od września 2001 roku) do stosowania w organach i instytucjach Unii. Poszanowanie dla indywidualnych umiejętności językowych petenta wyraża zarówno zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13), jak i zasada uprzejmości (art. 12 ust. 1: „W swoich kontaktach z jednostką urzędnik zachowuje się właściwie, uprzejmie i pozostaje dostępny. Odpowiadając na korespondencję, rozmowy telefoniczne i pocztę elektroniczną [e-mail], urzędnik stara się być możliwie jak najbardziej pomocny i udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania możliwie jak najbardziej wyczerpująco i dokładnie"), która nie ma bezpośredniego odzwierciedlenia w polskim k.p.a.[8] Przepisy dotyczące wniosków o udzielenie informacji nakładają zaś na urzędników obowiązek dbania o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała (art. 22 ust. 1). Chociaż Kodeks jest aktem niewiążącym organy i instytucje poszczególnych krajów członkowskich, większość zasad jest obecnych w poszczególnych porządkach prawnych, a regulacja funkcjonuje w nich jako wzór postępowania i stosowana jest subsydiarnie, jak ma to miejsce w Polsce od 2002 roku[9].

Funkcjonowaniu w praktyce zasad dobrej administracji w aspekcie językowym poświęcona została XIII konferencja Europejskiej Federacji Narodowych Instytucji na rzecz Języka (*European Federation of National Institutions for Languages*)[10], zorganizowana w październiku 2015 roku w Helsinkach i zatytułowana *Language use in public administration — theory and practice in the European*

---

[5] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 391).

[6] Szerzej na ten temat zob. A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo" 7, 2003, s. 67–77.

[7] Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, http://www.ombudsman.europa.eu/code/pdf/pl/code2005_pl.pdf#/page/1, (dostęp: 1.03.2016). Zob. też J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007, https://www.rpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf (dostęp: 1.03.2016).

[8] Zasada ta została ujęta natomiast w art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2008 Nr 223, poz. 1458). Zob. *ibidem*, s. 29.

[9] Rzecznik Praw Obywatelskich prof. A. Zoll wystąpił w 2002 r. do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów o wydanie polecenia podległym mu organom administracji rządowej, a zalecenia organom samorządów (terytorialnego i innych), subsydiarnego stosowania Kodeksu. Publikacja Kodeksu została przekazana wszystkim resortom, Szef Służby Cywilnej objął problematykę KDA programem szkolenia członków Korpusu Służby Cywilnej. Zob. *ibidem*, s. 13.

[10] Europejska Federacja Narodowych Instytucji na rzecz Języka (EFNIL) — sieć czołowych organizacji zajmujących się językiem w Europie, które są zaangażowane w popieranie i promocję języka lub języków swego kraju jako składników europejskiej różnorodności językowej oraz wyznaczników jej kulturowego bogactwa. Założona w Sztokholmie w 2003 r. Zob. http://www.efnil.org/ (dostęp: 1.03.2016).

© for this edition by CNS

states[11]. Przedstawiciele kilkunastu instytucji, w tym reprezentujący Polskę przewodniczący Rady Języka Polskiego prof. Walery Pisarek, prezentowali stan prac nad poprawą komunikacji administracji z obywatelami w poszczególnych państwach, który przedstawia się niejednolicie. Z wygłoszonych referatów wynika, że najlepiej pod tym względem wypadają kraje skandynawskie, zwłaszcza Finlandia i Szwecja, które najdłużej prowadzą pracę nad upraszczaniem języka używanego przez urzędników[12]; znacznie słabiej rozwija się sfera publiczna państw byłego bloku socjalistycznego. Pod względem formalnym przoduje natomiast Islandia, w której obowiązek stosowania przez administrację prostego języka wprowadzony został konstytucyjnie (art. 10 konstytucji)[13]. Uczestnicy konferencji podczas podsumowującej dyskusji sformułowali wniosek, iż na stopień sformalizowania wypowiedzi urzędników bardzo duży wpływ mają mentalność oraz rola tradycji w poszczególnych krajach, a także przekonanie o potrzebie formalizowania środków komunikacji jako przejawu autorytetu władzy[14].

Unia Europejska dba również o to, by język stanowionych tekstów prawnych był prosty i zrozumiały. Ta potrzeba nie wynika tylko z unijnych standardów demokratycznych, lecz ma również przyczynę funkcjonalną, związaną z koniecznością tłumaczenia tekstów na 24 języki urzędowe, jak również z koncepcją harmonizacji i przyszłej homogenizacji prawa wspólnotowego. Potrzeba stworzenia systemu wytycznych dla organów legislacyjnych stała się priorytetem po podpisaniu traktatu z Maastricht, co zaowocowało działaniami Rady Europejskiej[15] i Komisji[16], a w 1998 roku — przyjęciem w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wytycznych dotyczących jakości redakcyjnej prawodawstwa wspólnotowego[17]. Efektem jest *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczony*

---

[11] Program konferencji wraz z abstraktami i wyborem slajdów: 13th EFNIL Conference, Helsinki, http://www.efnil.org/conferences/13th-annual-conference-helsinki (dostęp: 1.03.2016).

[12] A. Dąbrowska, W. Pisarek, *Sprawozdanie z XIII dorocznej konferencji Europejskiej Federacji Narodowych Instytucji na rzecz Języka (EFNIL) Helsinki 8–9 października 2015*, Kraków-Wrocław, 2015, s. 2, www.rjp.pan.pl/index.php?view=article&catid=34%3Asprawozdania-z-konferencji&id=1520%3Asprawozdanie-z-konferencji-w-helsinkach-2015&format=pdf&option=com_content&Itemid=54 (dostęp: 1.03.2016); zob. też M. Hadryan, *Demokratyzacja języka urzędowego. Współczesne tendencje polityki językowej w Szwecji i w Polsce*, Poznań 2012, https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2689/2/Hadryan_Milena_rozprawa-doktorska.pdf (dostęp: 1.03.2016).

[13] A. Dąbrowska, W. Pisarek, *op. cit.*, s. 2.

[14] *Ibidem*, s. 4.

[15] Rezolucja z dnia 8 czerwca 1993 r. w sprawie jakości redakcyjnej prawa wspólnotowego (Dz.U. C 166 z dnia 17 czerwca 1993, s. 1).

[16] Ogólne wytyczne w sprawie polityki legislacyjnej, dokument SEC (1995) 2255/7, 18 stycznia 1996 r.

[17] Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego (Dz.U. C 73 z dnia 17 marca 1999, s. 1). Zob. *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*, grudzień 2014.

© for this edition by CNS

dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej[18]. Zasadę, że akty prawne Unii są redagowane w sposób jasny, prosty i precyzyjny uregulowano w punkcie pierwszym, ustępach 1–4, podkreślając, że jest ona wyrazem zasad ogólnych prawa, takich jak: równość obywateli wobec prawa (prawo powinno być dostępne i zrozumiałe dla wszystkich), pewność prawa (możliwość przewidzenia, w jaki sposób prawo będzie stosowane). Zauważono, że wymóg precyzji i prostoty może prowadzić do powstania sytuacji wzajemnego wykluczania, dlatego podkreślono konieczność znalezienia równowagi między oboma wymogami, zwłaszcza przez dostosowanie treści do konkretnego adresata. Narzędzia stylistyczne i wzorzec budowy unijnych aktów prawnych wyznacza natomiast redagowany od 1993 roku przez Urzęd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich *Międzyinstytucjonalny przewodnik redakcyjny* zawierający reguły stosowane obowiązkowo przy redagowaniu aktów publikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz najważniejsze normy techniczne i redakcyjne[19].

FUNKCJONOWANIE ZASAD DOBREGO ADMINISTROWANIA W POLSKIEJ SFERZE PUBLICZNEJ

Republika Polska należy do większości krajów europejskich, które wprost regulują aktem prawnym język obowiązujący w sferze publicznej, a jest nim język polski. Status urzędowy nadaje mu Konstytucja RP[20], a ramy jego obowiązywania określa szerzej przyjęta w 1999 roku ustawa o języku polskim[21]. Zgodnie z nią (art. 5, pkt 1) podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Zastrzeżono również, iż umowy międzynarodowe zawierane przez Rzeczpospolitą Polską powinny mieć polską wersję językową stanowiącą podstawę wykładni, chyba że

[18] *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*, http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228PLN.pdf (dostęp: 1.03.2016).

[19] *Międzyinstytucjonalny przewodnik redakcyjny Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich,* http://publications.europa.eu/code/pl/pl-000100.htm (dostęp: 1.03.2016).

[20] Art. 27 Konstytucji RP (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

[21] Język polski jest językiem urzędowym: konstytucyjnych organów państwa; organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne; terenowych organów administracji publicznej; instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych; organów, instytucji i urzędów podległych organom konstytucyjnym i terenowych organów administracji publicznej, powołanych w celu realizacji zadań tych organów, a także organów państwowych osób prawnych w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne; organów samorządu innego niż samorząd terytorialny oraz organów organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Art. 4 ustawy o języku polskim (Dz.U. 2011 nr 43, poz. 224).

© for this edition by CNS

przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 6). Ochronę prawną języka polskiego przewidują pośrednio także inne ustawy, m.in. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 Nr 50, poz. 331) oraz ustawa prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. 2014, poz. 1741)[22].

Ustawa o języku polskim nie porusza problematyki zrozumiałości czy jasności języka urzędowego. Trudno również wprost doszukiwać się wytycznych w tym zakresie w przepisach regulujących postępowanie administracyjne. Można natomiast wnioskować o istnieniu takich przesłanek na podstawie dyrektyw postępowania wyszczególnionych w ogólnych zasadach postępowania administracyjnego i treści art. 107 k.p.a. określającego budowę decyzji administracyjnej, co wyraża orzecznictwo sądów administracyjnych oraz stanowisko doktryny. Zgodnie z art. 8 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli. Jak podkreśla linia orzecznicza, naruszenie tej zasady stanowiłoby niejasne i niezrozumiałe sformułowanie treści decyzji administracyjnej[23]. Precyzyjne i zrozumiałe rozstrzygnięcie organu realizuje bowiem również zasadę ogólnego przekonywania z art. 11 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom w sposób jasny, zrozumiały i logiczny zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy[24]. Z treści budowy decyzji administracyjnej zawartej w art. 107 k.p.a. wynika, iż decyzja nakładająca na stronę postępowania administracyjnego obowiązek określonego zachowania powinna wyrazić go precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji[25]. Rozstrzygnięcie powinno być sformułowane jasno, aby było zrozumiałe dla stron bez uzasadnienia. Jeżeli sentencja decyzji jest zrozumiała, wyraźnie oznaczono w niej strony, wskazano zarówno przedmiot, jak i podstawę prawną rozstrzygnięcia, uzasadnienie zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej, wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł, wydając tę decyzję, to nie można zarzucić, że treść takiej decyzji sformułowana jest w sposób niejasny, niejednoznaczny czy też budzący wątpliwości co do istoty rozstrzygnięcia[26]. Ponadto powyższa interpretacja jest zgodna z realizacją zasady państwa prawnego, wyrażoną w treści art. 2 Konstytucji RP, z której wynikają: nakaz formułowania sankcji stosowanych wobec jednostki w sposób

[22] Zob. B. Olszewski, *Kilka uwag o prawnej ochronie języka polskiego*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie II/1, 2009, s. 375–376, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/32215 (dostęp: 1.03.2016).

[23] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 539/10; por. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1923/07.

[24] Kom. do art. 11 [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013, s. 86.

[25] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. Akt III SA/Kr 149/09; por. wyrok NSA z dnia 30 grudnia 1987 r., sygn. akt SA/Gd 1045/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 94; kom. do art. 107 [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego…*, s. 602.

[26] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 2020/06.

© for this edition by CNS

poprawny, precyzyjny i jasny oraz zasada zaufania do władzy, zgodnie z którą jednostka ma prawo oczekiwać od niej przejrzystości i poszanowania zasad gwarantujących ochronę praw człowieka[27].

W przypadku języka prawnego w zasadach konstruowania wypowiedzi tekstów aktów prawnych, określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „zasad techniki prawodawczej"[28], wprost sformułowano warunek, iż należy redagować je tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 6). Ponadto należy redagować je zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości (§ 5), posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu (§ 8), unikać posługiwania się: określeniami specjalistycznymi (profesjonalizmami), zapożyczeniami i neologizmami, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiednich określeń (§ 9)[29]. Nad prawidłowym przebiegiem procesu legislacji czuwa Rządowe Centrum Legislacji, państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów, działająca na podstawie ustawy o Radzie Ministrów i statutu nadanego przez Prezesa Rady Ministrów[30]. Oprócz zadań związanych z koordynacją działalności legislacyjnej Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej prowadzi działania edukacyjne i informacyjne skierowane do urzędników administracji państwowej: udostępnia publikację *Dobre Praktyki Legislacyjne*[31] przedstawiającą wybrane problemy legislacyjne z propozycjami ich rozwiązania oraz od 2010 roku prowadzi aplikację legislacyjną[32] w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych urzędników zainteresowanych procesem tworzenia prawa.

Reguły precyzyjności, jasności i zrozumiałości tekstów aktów prawnych oraz treści sformułowanych w języku urzędowym przez administrację publiczną wciąż jednak rozmijają się z faktycznym stanem komunikacji na linii urząd/sąd–obywatel. Problem jest na tyle istotny, iż od 2010 roku trwa regularna kampania

---

[27] L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 6, s. 124, przytoczony m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2.; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 149/09.

[28] Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. 2016, poz. 283).

[29] Zob. T. Bąkowski *et al.*, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012; M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008.

[30] Rządowe Centrum Legislacji, http://www.rcl.gov.pl/ (dostęp: 1.03.2016).

[31] *Dobre Praktyki Legislacyjne*, http://www.rcl.gov.pl/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=130 (dostęp: 1.03.2016).

[32] Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2010 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej (Dz.U. 2010 Nr 161, poz. 1079).

© for this edition by CNS

naukowa, społeczna, a także państwowa na rzecz poprawności językowej tekstów urzędowych. Po stronie państwa instytucją opiniodawczo-doradczą w sprawach używania języka polskiego jest Rada Języka Polskiego[33] działająca jako komitet problemowy w rozumieniu art. 34 ustawy o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. 2010 Nr 96, poz. 619). Nie rzadziej niż co dwa lata Rada przedstawia Sejmowi i Senatowi sprawozdanie o stanie ochrony języka polskiego. Do jej kompetencji należy również wyrażanie, w drodze uchwały, opinii o używaniu języka polskiego w działalności publicznej oraz w obrocie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z udziałem konsumentów i przy wykonywaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisów z zakresu prawa pracy oraz ustalanie zasad ortografii i interpunkcji języka polskiego. W przypadku wystąpienia istotnych wątpliwości dotyczących użycia języka polskiego każdy organ może zasięgnąć opinii Rady.

Rada Języka Polskiego kilkakrotnie w swoich sprawozdaniach pochylała się nad problemem poprawności językowej administracji publicznej: w *Sprawozdaniach o stanie ochrony języka polskiego za lata 2000–2002*[34] i *2003–2004*[35] poruszono kwestie działań podejmowanych przez wybrane organy państwa i administracji na rzecz poprawnego używania języka przez ich pracowników i doskonalenia ich sprawności językowej; *Sprawozdanie ze stanu ochrony języka polskiego w latach 2010–2011*[36] w całości poświęcono ocenie poprawności językowej i sprawności komunikatywnej internetowych materiałów pisemnych kierowanych do obywateli przez ministerstwa i wybrane instytucje centralne. W konsekwencji badania dotyczącego lat 2000–2002 doszło do współpracy Rady z Najwyższą Izbą Kontroli zakończoną raportem NIK o realizacji ustawy o języku polskim[37]. Celem kontroli była ocena działań podejmowanych przez organy administracji rządowej oraz organy publicznej radiofonii i telewizji na rzecz ochrony języka polskiego, a także wypełniania przez te organy obowiązku używania języka polskiego w działalności publicznej oraz ocena skuteczności działań kontrolnych upraw-

[33] Rada Języka Polskiego, http://www.rjp.pan.pl/ (dostęp: 1.03.2016); zob. także: I. Bajerowa, *Zarys historii języka polskiego 1939–2000*, Warszawa 2003, s. 141–148.

[34] *Sprawozdanie o stanie ochrony języka polskiego za lata 2000–2002*, www.rjp.pan.pl/index.php?view=article&catid=42%3Asprawozdania-o-stanie-ochrony-jezyka&id=70%3Asprawozdanie-o-stanie-ochrony-jzyka-polskiego-za-lata-2000-2002&format=pdf&option=com_content&Itemid=75 (dostęp: 1.03.2016).

[35] *Sprawozdanie o stanie ochrony języka polskiego za lata 2003–2004*, www.rjp.pan.pl/index.php?view=article&catid=42%3Asprawozdania-o-stanie-ochrony-jezyka&id=71%3Asprawozdanie-o-stanie-ochrony-jzyka-polskiego-za-lata-2003-2004&format=pdf&option=com_content&Itemid=75 (dostęp: 1.03.2016).

[36] *Sprawozdanie ze stanu ochrony języka polskiego w latach 2010–2011*, orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/434A82AADD7AEFA8C1257B0A003C7412/%24File/1083.pdf (dostęp: 1.03.2016).

[37] Nr kontroli P/03/080, *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o języku polskim*, Warszawa 2004, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_2004066.pdf,typ,k.pdf. (dostęp: 1.03.2016). Najwyższa Izba Kontroli opracowała w 1996 r. *Informację o stosowaniu języka polskiego jako języka państwowego w urzędowaniu podmiotów kontrolowanych przez NIK* w latach 1992–1996, nr 56/96-DIiAS.

© for this edition by CNS

nionych organów państwowych (Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Inspekcji Handlowej) i instytucji opiniodawczo-doradczej (Rady Języka Polskiego) dotyczących przestrzegania obowiązku używania języka polskiego i posługiwania się nim w obrocie prawnym[38]. Sprawdzono akty prawne i ważniejsze pisma urzędowe, ustalono między innymi, iż w działalności organów administracji rządowej stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku dbałości o poprawne używanie języka polskiego w przygotowywanych dokumentach, określony przez ustawodawcę cel ustawy — ochrona statusu języka polskiego jako języka państwowego oraz narodowego dobra kultury — nie został w pełni osiągnięty[39].

Za niewystarczające NIK uznaje działania ministerstw na rzecz dbałości o poprawne używanie języka polskiego w obrocie prawnym, w tym doskonalenie kadry urzędników w posługiwaniu się językiem polskim. Badania poprawności językowej wybranych pism urzędowych (odpowiedzi na wystąpienia posłów na Sejm RP i senatorów RP oraz na skargi skierowane do ministerstw), projektów aktów normatywnych i umów z kontrahentami zagranicznymi wykazały liczne błędy i usterki językowe — ortograficzne i interpunkcyjne, fleksyjne i składniowe, leksykalne i frazeologiczne, stylistyczne, funkcjonalne i redakcyjne. Spośród zbadanych przez biegłych-językoznawców 11 pism urzędowych, zaledwie jeden dokument był poprawny językowo, 8 zawierało błędy i usterki językowe (72,7%), a w dwóch przypadkach język dyskwalifikował dokument istotnie utrudniając zrozumienie treści. Spośród zbadanych przez biegłych 8 projektów aktów normatywnych jeden był poprawny językowo (12,5%), a pozostałe zawierały błędy i usterki językowe […][40].

W większości urzędów wojewódzkich NIK również stwierdziła nieprawidłowości polegające na licznych błędach i usterkach językowych w przygotowanych dokumentach — spośród zbadanych 68 pism urzędowych 13 było poprawnych językowo (19,1%), a pozostałe zawierały błędy i usterki językowe[41].

Sprawozdanie ze stanu ochrony języka polskiego w latach 2010–2011 porusza problem hermetyczności i dyrektywności w wypowiedziach urzędowych kierowanych do obywateli o różnorodnym poziomie znajomości języka, wynikającym najczęściej z poziomu edukacji. Problem staje się widoczny już w kontekście stron internetowych organów administracji centralnej, które pełnić mają głównie funkcję informacyjną. Zauważono m.in. nadmiar „modnych" obcojęzycznych słów, takich jak: „aplikowanie" (w znaczeniu „podanie, prośba, staranie"), „kreatywny" (w znaczeniu „pomysłowy, przedsiębiorczy, twórczy"), „dedykowany" (w znaczeniu „poświęcony")[42]. Nadmierna długość zdań powoduje brak komunikatywności przekazu, nadmiar amerykanizmów sprawia, że tekst staje się niezrozumiały dla osób nieznających języka angielskiego (zwroty typu: „decoupling", „call for pro-

[38] *Ibidem*, s. 1.

[39] Uznano, że istotną przyczyną wystąpienia stwierdzonych nieprawidłowości jest brak w ustawie o języku polskim precyzyjnego określenia, na czym powinna polegać jego ochrona, oraz określenia form i konkretnych działań, jakie należy podjąć w celu tej ochrony, *ibidem*, s. 3.

[40] *Ibidem*, s. 4–5.

[41] *Ibidem.*

[42] *Wprowadzenie*, [w:] *Sprawozdanie ze stanu ochrony języka polskiego w latach 2010–2011.*

© for this edition by CNS

posals", „benchmarking")[43]. Powszechne są również błędy składniowe, fleksyjne i leksykalne.

Komunikaty zamieszczane na stronach www są szablonowe, trudne w odbiorze, bardzo rzadko zróżnicowane w zależności od adresata, co obniża ich skuteczność komunikacyjną. Są to najczęściej teksty hermetyczne, przesycone informacją. Dominuje styl urzędowy ze skłonnością do skomplikowanej składni i nadmiaru terminologii. W związku z tym przejrzystość analizowanych materiałów jest mała: jak wykazują badania, trzeba być co najmniej absolwentem wyższej uczelni, by zrozumieć treść przekazów[44].

Postulat zwiększenia przejrzystości i czytelności języka w relacjach administracja–obywatel znalazł zwolenników wśród urzędników i językoznawców podejmujących współpracę z instytucjami rządowymi w celu podniesienia komunikatywności języka urzędowego. W kolejnych latach doszło do powstania kilku inicjatyw, takich jak kampania społeczna „Język urzędowy przyjazny obywatelom" (www.jezykurzedowy.pl), dofinansowana w ramach Programu Narodowego Centrum Kultury „Promocja języka polskiego", czy przedsięwzięcie Rzecznika Praw Obywatelskich, Senatu RP, Wojewody Mazowieckiego, Szefa Służby Cywilnej, Rady Języka Polskiego, Narodowego Centrum Kultury i Fundacji Języka Polskiego, którego jednym z rezultatów był I Kongres Języka Urzędowego — spotkanie językoznawców, prawników, przedstawicieli administracji i mediów oraz tłumaczy dokumentów Unii Europejskiej (30–31 października 2012 roku, Warszawa), na którym przyjęto deklarację poprawy jakości komunikacji w sferze publicznej[45]. Inicjatywy wspierane w ramach kampanii to m.in. akcja Dziennika Gazety Prawnej i Rzecznika Praw Obywatelskich „Pisać po ludzku" promująca idee dobrej komunikacji i wiedzy o prawie oraz aplikacja Logios — pierwsza polska aplikacja oceniająca przystępność napisanego tekstu, adresowana głównie do autorów tekstów publicznych, stworzona społecznie przez Pracownię Prostej Polszczyzny Uniwersytetu Wrocławskiego[46]. W 2015 roku powstała aplikacja Jasnopis — dzieło językoznawców z Uniwersytetu Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie i Polskiej Akademii Nauk — sprawdzająca stopień zawikłania tekstu i proponująca sposób jego uproszczenia[47].

Z inicjatywy rządu w 2015 roku uruchomiono program „Obywatel", w którego ramach stworzono serwis internetowy OBYWATEL.GOV.PL, jako część programu pl.ID realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (7. Oś priorytetowa — Społeczeństwo informacyjne — budowa elektronicznej administracji) i współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju

[43] *Sprawozdanie ze stanu ochrony języka polskiego w latach 2010–2011*, s. 5.

[44] *Ibidem*, s. 19.

[45] I Kongres Języka Urzędowego, http://www.jezykurzedowy.pl/pl/I-Kongres (dostęp: 1.03.2016).

[46] Aplikacja Logios, http://www.logios.pl/ (dostęp: 1.03.2016).

[47] Aplikacja Jasnopis, www.jasnopis.pl (dostęp: 1.03.2016).

© for this edition by CNS

Regionalnego[48]. Portal zawiera informacje dotyczące niezbędnych formalności, jakie należy wykonać dla załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej — np. rejestracji samochodu, uzyskania zasiłku, zawarcia małżeństwa — bez podziału na resorty i właściwość urzędu. Wyjaśnienia napisane są w krótki i przystępny sposób, zawierają linki do stron internetowych urzędów, w których można załatwić sprawę, lub do serwisu Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Unika się cytowania aktów prawnych, podstawa prawna jest podana w tabelce pod wyjaśnieniem. Porównanie platformy Obywatel z innymi serwisami internetowymi pokazuje znaczną różnicę w formułowaniu treści. Poniżej zamieszczono przykład informujący, kto i na jakich zasadach jest uprawniony do otrzymania tzw. „becikowego".

Strona MOPS we Wrocławiu:

„Becikowe" przysługuje z tytułu urodzenia się żywego dziecka w wysokości 1000 zł na jedno dziecko. Może zostać przyznane matce lub ojcu, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka. Wniosek o jego wypłatę składa się w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka, a w przypadku gdy wniosek dotyczy dziecka objętego opieką prawną, opieka faktyczną albo dziecka przysposobionego — w terminie 12 miesięcy od dnia objęcia dziecka opieką albo przysposobienia, nie później jednak niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia. Wniosek złożony po terminie organ właściwy pozostawia bez rozpoznania.

Warunkiem przyznania świadczenia jest nieprzekroczenie kryterium dochodowego w kwocie 1922,00 zł. na osobę. Podstawą do obliczenia kryterium dochodowego od 1 listopada 2015 roku są dochody za rok 2014[49].

Platforma Obywatel:

Kto może dostać becikowe
Każdy, kto:
— jest rodzicem nowo narodzonego dziecka,
— jest opiekunem prawnym dziecka,
— jest opiekunem faktycznym dziecka,
— spełnia JEDEN z poniższych warunków:
— jest obywatelem Polski i mieszka w Polsce,
— jest cudzoziemcem i mieszka w Polsce oraz spełnia jeden z poniższych warunków:
— spełnia WSZYSTKIE poniższe warunki:
— dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 1 922 zł netto,
— matka dziecka, od co najmniej 10 tygodnia ciąży do porodu, była pod opieką medyczną. Nie dotyczy to opiekunów prawnych, opiekunów faktycznych, a także osób, które przysposobiły dziecko.

Jeśli mieszkasz poza Polską, w kraju UE — dowiedz się, czy kraj, w którym mieszkasz również przyznaje pomoc finansową podobną do becikowego.

* Opiekun prawny dziecka to osoba, której sąd powierzył sprawowanie opieki nad dzieckiem.

* Opiekun faktyczny to osoba, która przejęła opiekę nad dzieckiem i jednocześnie złożyła do sądu wniosek o adopcję dziecka[50].

[48] Serwis internetowy Obywatel, https://obywatel.gov.pl/o-serwisie (dostęp: 1.03.2016).

[49] *Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe), MOPS we Wrocławiu*, http://www.mops.wroclaw.pl/formy-pomocy/swiadczenia-rodzinne/becikowe (dostęp: 1.03.2016).

[50] *Uzyskaj becikowe*, platforma Obywatel, https://obywatel.gov.pl/dzieci/becikowe-jak-dostac (dostęp: 1.03.2016).

© for this edition by CNS

W ramach programu „Obywatel" uruchomiono również system informacji telefonicznej „Informacja dla obywatela", przeznaczony dla osób niekorzystających z Internetu, w celu udzielania informacji na temat sposobu załatwienia konkretnej sprawy urzędowej i przyjmowania ewentualnych postulatów poprawy sposobu komunikowania się z petentami[51].

Efektem działań na rzecz poprawy komunikacji administracji publicznej kierowanych wprost do urzędników są publikacje opracowane w formie poradników, przygotowane w ramach programów rządowych promujących prostą polszczyznę. Pierwszą polską lekturą prezentującą standard prostego języka (*plain language*) był wydany w 2010 roku przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a opracowany przez Pracownię Prostej Polszczyzny Uniwersytetu Wrocławskiego poradnik *Jak pisać o Funduszach Europejskich*[52]. W ramach programu „Obywatel" Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wydała dwa poradniki: *Rozpatrywanie sygnałów obywatelskich*, instruujący, w jaki sposób urzędy powinny traktować informacje nadsyłane w listach, skargach, petycjach i wnioskach oraz *Komunikacja pisemna* — poradnik prostego pisania z przykładami uproszczeń urzędniczej wypowiedzi[53].

DĄŻENIE DO UPRASZCZANIA JĘZYKA PRAWNEGO W REPUBLICE CZESKIEJ

Odmiennie niż w przypadku języka polskiego, ustawodawca czeski nie reguluje statusu języka urzędowego w ustawie zasadniczej ani w żadnej ustawie specjalnej. Ma to związek między innymi z bogatą językową historią kraju, w którym rolę języka urzędowego spełniały języki czeski, słowacki i niemiecki. Na ziemiach czeskich jedynie konstytucja z 1920 roku[54], obowiązująca do 1948 roku, określała język urzędowy, którym był w tym okresie czechosłowacki — bardziej twór językowy niż faktyczny język, czego konsekwencją było uznanie dwóch języków — czeskiego i słowackiego — jako języków administracji. W odrzuconym w 2004 roku projekcie nowelizacji konstytucji[55] posłowie z Komunistycznej Partii Czech i Moraw (*Komunistická strana Čech a Moravy*) proponowali dodanie artykułu 14a o treści: (1) Językiem narodowym Republiki Czeskiej i językiem urzędowym wszystkich władz publicznych Republiki Czeskiej jest język czeski, (2) Państwo zapewnia ochronę języka czeskiego jako integralnej części tożsamości narodo-

[51] Infolinia centralna Kancelarii Prezesa Rady Ministrów — 222 500 115, więcej: Inicjatywa Obywatel, Serwis Służby Cywilnej, https://dsc.kprm.gov.pl/inicjatywa-obywatel (dostęp: 1.03.2016).

[52] J. Miodek *et al.*, *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Warszawa 2010.

[53] Teksty udostępnione na stronie Serwisu Służby Cywilnej, https://dsc.kprm.gov.pl/rekomendacje (dostęp: 1.03.2016).

[54] § 129, č. 121/1920 Sb československý ústavní zákon.

[55] Projekt nowelizacji konstytucji z dnia 30 października 2003 r., Sněmovní tisk 485, Novela z. Ústava České republiky.

© for this edition by CNS

wej, (3) Przepisy ustawy nie naruszają podstawowych praw i wolności obywateli Republiki Czeskiej, członków mniejszości narodowych i etnicznych, zawartych w załączniku do konstytucji [*Listina základních práv a svobod*][56]. Uznano jednak, że ustawa sformułowana w ten sposób tuż przed akcesją do UE mogła wzbudzić zastrzeżenia w stosunku do ochrony praw mniejszości[57]. Dyskusja na ten temat powróciła po 2015 roku, wraz z kolejną inicjatywą partii komunistycznej — ustawą o języku urzędowym[58], która znajdzie się w porządku obrad po 1 marca 2016 roku[59]. Jej celem jest ustanowienie języka czeskiego językiem urzędowym, sprecyzowanie zasad jego ochrony oraz używania i określenie zakresu obowiązków cudzoziemców ubiegających się o czeskie obywatelstwo. Projekt nie przewiduje ustanowienia specjalistycznego organu, który miałby pełnić funkcję opiniodawczo-doradczą w sprawie używania języka czeskiego. Intencją pomysłodawców ustawy jest między innymi ujednolicenie form językowych w miejscach publicznych, urzędach i mediach publicznych oraz zastąpienie powszechnych anglicyzmów wyrazami języka ojczystego (np. zamiast „tolk šou" — „zábavný program s hosty", „brífinky" — „konference")[60].

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym[61] kwestie języka urzędowego reguluje § 16 kodeksu postępowania administracyjnego[62]: język czeski jest językiem postępowania administracyjnego, strona może także występować i składać dokumenty w języku słowackim, obywatele, którzy przynależą do mniejszości narodowej, mogą składać dokumenty i działać w języku mniejszości. Ustawa reguluje również udział w postępowaniu cudzoziemców nieposługujących się językiem czeskim, osób głuchych, niemych i głuchoniewidomych. Podobnie kwestię tę rozstrzyga ustawa o ordynacji podatkowej[63], z tym że językiem postępowania podatkowego od 2009 roku jest tylko język czeski (§ 76).

Każdy uczestnik postępowania ma prawo domagać się, by jego rozstrzygnięcie zawierało uzasadnienie, w którym organ władzy publicznej wyjaśni, jakie fakty uznał za udowodnione, wskaże dowody, na których się oparł, oraz przytoczy podstawę prawną w sposób zrozumiały, logiczny i wyczerpujący, co wynika z § 68

---

[56] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, http://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=485&ct1=0.

[57] Republika Czeska, podobnie jak Polska, ratyfikowała w 2007 r. Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych (Dz.U. 2009 Nr 137, poz. 1121).

[58] Návrh zákona o úředním jazyce ČR, Poslanecká sněmovna, sněmovní tisk 629, http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=629 (dostęp: 1.03.2016).

[59] Projekt ustawy o języku czeskim pojawił się w propozycjach partii komunistycznej już w 1996 r., zobacz: Zákon o státním jazyce České republiky a o jazycích národnostních menšin, http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t201800.htm (dostęp: 1.03.2016).

[60] Josef Nekl, poslanec KSČM, Potřebujeme zákon o českém jazyce?, halonoviny, http://www.halonoviny.cz/articles/view/41905822 (dostęp: 1.03.2016).

[61] Stan na marzec 2016 r.

[62] Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád.

[63] Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

© for this edition by CNS

kodeksu postępowania administracyjnego[64]. Sentencja decyzji administracyjnej, w której wyrażona jest autorytatywnie wola organu, stanowi rozstrzygnięcie kwestii będącej przedmiotem postępowania administracyjnego, dlatego konieczne jest, by spełniała wymóg przejrzystości, jasności, precyzji i pewności[65]. Klarowność i wyraźność decyzji nie oznacza jednak, że ma być ona zrozumiała dla każdego, gdyż rodziłoby to obawę o profesjonalność rozstrzygnięcia. Powinnością organu jest konieczność stworzenia decyzji zrozumiałej dla konkretnego adresata, czyli strony postępowania[66]. Zasada ta ukształtowana została również w Kodeksie etycznym urzędnika[67] — standardach etycznych administracji przyjętych zarządzeniem rządu w 2014 roku, wymagających od urzędników zachowania profesjonalizmu, bezstronności i kultury osobistej oraz umiejętności przekazywania zrozumiałych informacji[68].

Obligatoryjnym składnikiem decyzji administracyjnej jest podstawa prawna oparta na powszechnie obowiązujących przepisach prawa materialnego. Przepisy te również jasno i precyzyjnie powinny stanowić o prawach i obowiązkach, aby nie można było ich interpretować wieloznacznie. Sposób tworzenia przepisów reguluje uchwała rządu — Zasady techniki legislacyjnej[69], zgodnie z którą normy prawne powinny być formułowane w sposób jasny, zrozumiały, precyzyjnie wyrażający myśl, zachowując stylistyczną poprawność (Čl. 2(2)). Niezależnie od tej regulacji w ciągu ostatniej dekady rząd przeprowadza reformę języka prawnego, której celem jest uproszczenie tekstów aktów prawnych, co ma mieć wpływ również na funkcjonowanie języka urzędowego w administracji. Reforma związana jest z nowelizacją całej gałęzi prawa cywilnego, czego konsekwencją są między innymi nowe kodeksy, cywilny i handlowy, które weszły w życie 1 stycznia 2014 roku[70]. Kodeksy te zostały napisane według nowych zasad terminologii prawniczej i są zapowiedzią przyszłych zmian języka prawnego w wielu dziedzinach prawa.

Najważniejszym owocem nowelizacji, będącym niewątpliwym tryumfem czeskiej myśli prawniczej jest kodeks cywilny — pierwszy, autonomiczny kodeks, tworzony przez Czechów i dla Czechów, który nawiązywać ma do niedokończonego projektu z 1937 roku, niezrealizowanego z powodu zawarcia układu monachijskiego[71]. Gdy w Europie dyskutuje się na temat zmierzchu epoki kodyfikacji,

---

[64] P. Svoboda, *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, Praha 2007, s. 326.

[65] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.02.2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004 - 55.

[66] L. Tichý, P. Holländer, A. Bruns, *Odůvodnění soudního rozhodnutí = The judicial opinion = Begründung von Gerichtsentscheidung*, Praha 2011, s. 410.

[67] W Polsce kodeks etyki został ustalony dla korpusu służby cywilnej, zob. zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

[68] Art. 4, Etický kodex zaměstnanců Úřadu vlády ČR, usnesení vlády č. 27/2014.

[69] Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 75.

[70] Zakon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, Zakon č. 90/2012 Sb. obchodní zákoník.

[71] Do tej pory obowiązywał kodeks z 1964 r., Zakon č. 40/*1964* Sb. občanský zákoník.

© for this edition by CNS

Czesi stworzyli zwięzły kodeks oparty na ulpianowskiej zasadzie: *Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum* oraz na autorskiej *Ustawa dla życia i prawo inspirowane życiem*, podkreślając, iż kodeks ma być dziełem stworzonym dla dobra obywateli i odpowiadającym ich aktualnym potrzebom[72]. Autorzy unormowania kierowali się trzema głównymi kryteriami: 1. odrzucenia unormowań uznanych za przebrzmiałe i niedostosowane do nowoczesnego państwa demokratycznego w związku z zakorzenieniem ich w ideologii byłego systemu; 2. dostosowania regulacji do rozwiązań europejskiej kultury prawnej oraz konieczności unifikacji prawa; 3. przekształcenia języka prawnego za pośrednictwem pozbycia się ideologicznie nacechowanych określeń stworzonych przez komunistów, a także oczyszczenia go z zapożyczeń językowych, neologizmów i korporacjonizmów[73]. Język prawny, chociaż mniej odporny na zapożyczenia niż język potoczny, stawał się niezrozumiały i sprawiał trudności nawet urzędnikom, gdyż przesycony był rusycyzmami, germanizmami, anglicyzmami, a zwłaszcza sformułowaniami charakterystycznymi dla systemu prawa komunistycznego, czego nie były w stanie uporządkować liczne nowelizacje dokonywane w latach 90.

Czytelność kodeksu i uporządkowanie treści zapewnia podział na 5 części: ogólną, prawo rodzinne, bezwzględne prawa majątkowe, względne prawa majątkowe, przepisy wspólne, przejściowe i końcowe, które dzielą się na tytuły, działy, rozdziały i pododdziały. Dążenie do przejrzystości odzwierciedlać ma nie tylko układ tekstu, lecz także budowa poszczególnych paragrafów. Przyjęto zasadę, że jeden paragraf zawierać ma nie więcej niż dwa ustępy, a ustęp nie więcej niż dwa zdania. Chociaż nie udało się w pełni zrealizować tego założenia, ze względu na specyfikę niektórych unormowań, podkreśla się, że ponad 9/10 treści je realizuje[74]. Instytucje podzielono ze względu na stopień ich zawiłości i powszechności — od ogólnych po specjalne: darowizna — kupno-sprzedaż — zamiana — pożyczka — najem… Jednakże najistotniejszą zmianą jest znaczna ingerencja w dotychczasową terminologię języka prawnego. Podstawą stało się dążenie do likwidacji zagranicznych zapożyczeń, zamiast których postanowiono wprowadzić rodzime odpowiedniki, także słowa z języka literackiego, a nawet potocznego. Przykładami są:

— *zapisany* (zapsaný) w miejsce *rejestrowany* (registrovaný)[75],
— *rozporządzać/nakładać* (nakládat) w miejsce *dysponować* (disponovat),
— *umieszczenie* (umístění) w miejsce *instalacja* (instalace)
— *powiadomienie, wskazanie* (sdělení, údaj) w miejsce *informacja* (informace).

[72] *Aktualizovana důvodová zpráva k NOZ*, [w:] *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*, red. K. Eliáš, Ostrava 2012, s. 33–54; *oficjalna strona rządowa poświęcona zmianom w kodeksie cywilnym:* http://obcanskyzakonik.justice.cz/index.php/home/zakony-a-stanoviska/legislativni-proces; *věcný záměr občanského zákoníku*, http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/vecny_zamer_OZ_2000.pdf (dostęp: 1.03.2016).

[73] *Aktualizovana důvodová*…, s. 39–44.

[74] *Ibidem*, s. 51.

[75] Autorka tłumaczy zwroty w taki sposób, by najpełniej można było oddać zmiany terminologicznie.

© for this edition by CNS

Jednakże te pojęcia, które na stałe wpisały się zarówno w język prawny, jak i potoczny, takie jak: *organ* (orgán), *formularz* (forma), *elektroniczny* (elektronický), zostały zachowane. Pozostały również te, które są na tyle precyzyjne, że nie można znaleźć dla nich prostego odpowiednika — *prekluzja* (prekluzje), *detencja* (detence).

Uproszczenie zwrotów fachowych to nie tylko ukłon w stosunku do mniej wykształconej części społeczeństwa, lecz także dbanie o tradycję czeskiego języka prawnego. Intencją ustawodawcy jest powrót do terminów używanych m.in. za I Republiki Czechosłowackiej, klasycznej terminologii prawnej, od której Kodeks cywilny z 1950 roku i 1964 roku stopniowo się odwrócił[76]. Język był również przesycony terminologią związaną z ujednolicaniem języków słowackiego i czeskiego oraz neologizmami terminologicznymi poprzedniego systemu[77]. Powrócono do takich pojęć jak:

— *towarzystwo* (spolky) w miejsce *stowarzyszenia obywatelskie* (občanská sdružení),

— *akcja prawna* (právní jednání) w miejsce *czynność prawna* (právní úkon),

— *pełnoprawność* (svéprávnost) w miejsce *zdolność do czynności prawnej* (způsobilost k právním úkonům),

— *umowa społeczna* (společenská smlouva) w miejsce *umowa o stowarzyszeniu* (smlouva o sdružení),

— *może/ma prawo* (může/má právo) w miejsce *jest uprawniony* (je oprávněn),

— *oferta* (nabídka) w miejsce *projekt zawarcia umowy* (návrh na uzavření smlouvy).

Ustawodawca zadbał jednocześnie o jednolitość terminologiczną — te same słowa występują w tym samym znaczeniu, unika się homonimów i polisemizmów, np. słowo *rzecz* (věc) jest używane tylko do opisu rzeczy jako kategorii prawnej, gdy potrzeba użyć określenia w znaczeniu *problem*, *kwestia*, stosuje się termin *materia* (záležitost).

Ustawodawca stara się, by całe konstrukcje przepisów nie budziły wątpliwości, dlatego ujednolica i konkretyzuje sposób użycia spójników. Zarówno w języku polskim, jak i czeskim dużo problemów sprawia spójnik *lub* (nebo), który może mieć znaczenie spójnika łącznego i rozłącznego (natomiast spójnik *albo* (anebo) łączony jest z alternatywą wykluczającą, czyli dysjunkcją). W obowiązującym brzmieniu sformułowanie „A lub B" będzie skutkowało powstaniem normy, w której wystarczy zarówno spełnienie choćby jednego z warunków, jak i spełnienie obu naraz. Natomiast sytuacja „A, lub B" wymaga spełnienia tylko pierwszej

[76] *Ibidem*, s. 52.

[77] Z tą tradycją wiąże się również powrót do rozróżnienia czynności prawnych. Istniejąca w poprzednim kodeksie pożyczka (výpůjčka) została podzielona na trzy różne instytucje — pożyczka (výprosa), użyczenie (výpůjčka), kredyt (zápůjčka). Zob. komentarz do § 2189–§ 2192, [w:] *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*, red. K. Eliáš, Ostrava 2012, s. 835.

© for this edition by CNS

lub tylko drugiej opcji[78]. Ustawodawca dąży również do sprecyzowania zasad terminologicznych przy konstruowaniu norm zawierających domniemanie i fikcję prawną przez wprowadzenie konkretnych wyrażeń jednoznacznie określających dany przepis prawny, dlatego:

— *znaczy, że* (platí, že) oznacza wprowadzenie domniemania prawnego niewzruszalnego,

— *należy rozumieć, że* (má se za to, že) oznacza wprowadzenie domniemania prawnego wzruszalnego,

— *uznaje się za/widzi się jako* (považuje se za/hledí se na) oznacza wprowadzenie fikcji prawnej.

Zgodnie z pozytywną oceną językową projektu kodeksu cywilnego opracowywaną przez Instytut Języka Czeskiego wprowadzone zmiany w aspekcie językowym sprawiają, że tekst jest zrozumiały dla reprezentatywnego obywatela, nieposiadającego specjalnego wykształcenia prawnego, czym wyróżnia się spośród innych obowiązujących norm prawnych[79]. Ustawodawca podkreśla, że tworzył projekt nowego kodeksu dla obywateli, o czym świadczyć ma sposób przedstawienia społeczeństwu nowego kodeksu cywilnego w postaci czytelnej strony internetowej napisanej prostym językiem oraz przyjemnej i kolorowej broszury, w której zamieszczono zabawne ilustracje objaśniające bardziej skomplikowane kwestie prawne[80]. Chociaż przez niektórych krytykowany za powrót do archaicznych form, nowy kodeks na pewno przełamuje sztywną granicę, jaką stwarzają politycy między zwykłymi członkami społeczeństwa a prawem.

PODSUMOWANIE

Zarówno Polska, jak i Czechy znalazły się wśród krajów EU, które wciąż nie wykorzystują dostatecznie możliwości technologii cyfrowej, zarówno w zakresie rozwoju usług internetowych, jak i rozwoju e-administracji, o czym świadczy aktualny raport Komisji Europejskiej[81]. Rozwój cyfrowych usług publicznych jest jednym z priorytetów gospodarki cyfrowej EU, gdyż prowadzi do wzrostu wydajności administracji publicznej i zapewniania obywatelom lepszych usług. Oba kraje posiadają narzędzia cyfrowej administracji umożliwiające załatwienie

[78] *Aktualizovana důvodová*…, s. 53.

[79] Posudek Ústavu pro jazyk český Akademie věd České republiky, 19.11.2008, pod č. j. 157/08, http://obcanskyzakonik.justice.cz/index.php/home/zakony-a-stanoviska/legislativni-proces.

[80] Oficjalna strona internetowa stworzona przez ministerstwo sprawiedliwości: http://obcanskyzakonik.justice.cz/index.php. Broszury informacyjne: http://obcanskyzakonik.justice.cz/index.php/home/infocentrum/informacni-brozury (dostęp: 1.03.2016).

[81] Raport Komisji Europejskiej *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego* (DESI), https://ec.europa.eu/digital-single-market/desi (dostęp: 1.03.2016).

© for this edition by CNS

wielu spraw urzędowych przez Internet[82], jednakże stoją w tym zakresie daleko w tyle za rozwiniętymi instytucjami w państwach takich, jak Dania, Holandia, Szwecja i Finlandia. Dane dotyczące jakości e-administracji bardzo zbliżone są do tych związanych z komunikacja na linii urząd–obywatel, co świadczy o tym, że sprawna administracja to zarówno administracja dostępna, jak i zrozumiała dla społeczeństwa. Chociaż poziom zinformatyzowania w Czechach jest wyższy niż w Polsce, wskaźnik cyfrowych usług publicznych jest gorszy niż u sąsiadów. Wpływa na to również polityka prowadzona przez ostatnie kilka lat w Polsce — odbiurokratyzowanie administracji, szkolenie urzędników z zakresu prostej polszczyzny, otwarcie na obywateli przez konstruowanie narzędzi cyfrowych ułatwiających załatwienie spraw urzędowych oraz zrozumienie czynności urzędowych. Oba kraje inwestują coraz więcej środków w poprawę zawartości treści na oficjalnych stronach internetowych. W serwisach poszczególnych ministerstw można znaleźć już informacje napisane prostym językiem, wzbogacone ilustracjami, odnośnikami, które tłumaczą aktualny stan prawny oraz prawa i obowiązki obywatela. Przykładem wskazującym na wyróżnienie jest wciąż pozostający w fazie testów polski portal Obywatel.pl, który posiada potencjał do znacznego usprawnienia załatwiania spraw urzędowych. Z drugiej strony, wciąż można natknąć się na liczne utrudnienia, jak przesycone niezrozumiałym żargonem strony Ośrodków Pomocy Społecznej, mające służyć najczęściej tym obywatelom, którzy są w pewnym stopniu wykluczeni również w zakresie językowym. Aktualnym wyzwaniem dla polskiej administracji będzie program 500+. Skomplikowana regulacja przyznawania świadczenia wzbudziła już wiele kontrowersji, skutkiem czego rząd stara się przerzucić ciężar załatwiania formalności na urzędników, dając możliwość załatwienia formalności np. w publicznych przedszkolach, szkołach i ośrodkach zdrowia. Wniosek będzie można złożyć również przez Internet za pomocą bankowości elektronicznej. Nie zmienia to faktu, że oficjalny druk zawiera aż 6 stron, do których dołączyć należy wyszczególnione załączniki.

Czeski język urzędowy, podobnie jak polski, przesycony jest „biurokratyzmami", wypowiedziami o charakterze bezosobowym i wyrażeniami zaczerpniętymi z obcych języków, dlatego też działania Polski ku poprawie tej sytuacji zwróciły zainteresowanie krajowych mediów[83]. Coraz więcej oficjalnych serwisów internetowych zawiera informacje napisane prostym i dokładnym językiem, zwłaszcza te, których celem jest wytłumaczenie aktualnego stanu prawnego — pod tym względem widać znaczną różnicę, zwłaszcza gdy przegląda się stronę, która przybliża obywatelom problematykę nowego kodeksu cywilnego (http://obcanskyzakonik.justice.cz). Zaskakują zabawne, kolorowe grafiki, przejrzysty układ treści, krót-

[82] Polski serwis Epuap, http://epuap.gov.pl, Czeski CzechPoint, http://www.czechpoint.cz (dostęp: 1.03.2016).

[83] Polská premiérka chce úředníky naučit mluvit srozumitelným jazy kem, Idnes.cz, 1. srpna 2015, http://zpravy.idnes.cz/polsko-chce-uredniky-naucit-mluvit-srozumitelne-fby-/zahranicni.aspx?c=A150801_065951_domaci_cen (dostęp: 1.03.2016).

© for this edition by CNS

kie i jasne zdania. Serwis doskonale odpowiada założeniom legislatorów, którzy starają się dopasować język aktów prawnych do potrzeb społeczeństwa, tworząc „dobre prawo dla obywatela".

Obie koncepcje poprawy wizerunku skostniałego języka urzędowego mają na celu zapewnienie gwarancji ochrony praw obywatelskich i dołączenie do ścisłej czołówki EU w zakresie realizacji idei dobrej administracji.

THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION — SIMPLIFYING THE OFFICIAL LANGUAGE IN POLAND AND THE CZECH REPUBLIC

Summary

The paper aims at investigating how European Union countries such as Poland and the Czech Republic deal with the problem of simplification of the official language. In former members of the Eastern European bloc *bureaucratic language* is one of the causes of the loss of confidence in public administration. Entry to the European Union increased the tendency for language reform in the creation of normative acts, and the way of communication between the civil servants and the citizens. The paper presents two lines of action — education of civil servants in Poland and the transformation of the legal language in the Czech Republic.

© for this edition by CNS