

ZUZANNA SKURZAK

Uniwersytet Warszawski
<https://orcid.org/0009-0009-4085-9307>
z.skurzak@student.uw.edu.pl

Jak język wpływa na kontakt z administracją? Czyli o (nie)rozumiałości języka urzędowego w ujęciu komparatystycznym

How Does Language Influence Contact with Agencies? A Comparative View of the (Un)intelligibility of Administrative Language

Abstract: The administrative language, like the natural language of which it is a part, is subject to constant changes that reflect the tendencies in the language as such. An example of such a tendency is *plain language*, pioneered by Sweden with its *klarspråk* tradition. Not without a reason, the postulate of simplifying the language used in public spaces has incentivised similar initiatives in other countries, including Poland. This, in turn, provides a unique opportunity to assess whether a postulate convergent in its theoretical framework is being implemented in the same way in Sweden and Poland. In the search for possible similarities and differences in the theory, we analyse the legal basis of the *plain language* in Poland and Sweden, referring to the legal doctrine. Subsequently, in accordance with the comparative legal study methodology, we will juxtapose Polish and Swedish examples of implementing *plain language* in practice. The aim of these comparisons is to establish whether the implementation of theoretical assumptions is convergent in the two countries, and in which way it affects the comprehensibility of the texts that reach the final recipients. In fact, it is their perspective that makes the present article relevant, as the intelligibility of official language influences the situation of numerous citizens on a daily basis, and the minor changes proposed in the article may significantly facilitate interaction between citizens and governmental agencies.

Keywords: plain language, administrative language, citizen, Sweden, comparative legal study

Wprowadzenie

Język urzędowy i język prawny różnią się od polszczyzny powszechnie używanej – stąd pogląd większości społeczeństwa, że język używany przez urzędy jest niezrozumiały. Wbrew pozorom nie jest to doświadczenie uniwersalne, czego dowodzi przykład Szwecji. Poniżej zostaną skonfrontowane działania z zakresu *prostego języka* obejmujące sferę prawodawczą i praktykę administracyjną. Do sprawdzenia, czy teoretycznie zbieżne postulaty *klarspråk* (*prosty język*) są tak samo realizowane w polskim i szwedzkim prawodawstwie oraz w wydawanych dokumentach, posłużą odpowiednio Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim¹ i Språklag (2009:600)² oraz opisy analogicznych świadczeń na rządowych stronach inter-

¹ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1672), dalej: ustawa o języku polskim.

² Sveriges riksdag, *Språklag* <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spraklag-2009600_sfs-2009-600> [dostęp: 7.04.2023].

netowych. Dzięki wykorzystaniu metody dogmatycznej i prawnoporównawczej postaram się potwierdzić hipotezę, że zbieżne założenia teoretyczne powinny być realizowane we względnie podobny sposób w obu krajach.

1. Zakres pojęciowy i cechy definicyjne języków komunikujących treści prawne

Do ustalenia przedmiotu tego artykułu ważne jest rozróżnienie B. Wróblewskiego, który w ramach języków komunikujących treści prawne wyodrębnił język prawny (język aktów prawnych) i język prawniczy (język używany do mówienia o prawie)³. Ma to niebagatelne znaczenie dla określenia relacji między powszechnie przyjętym znaczeniem słów a tym nadawanym im przez prawodawcę. Według Wróblewskiego nie każde „słowo przez sam fakt włączenia go do układu norm prawnych zyskuje swoisty, właśnie prawniczy sens”, podobnie nie każdy wyraz zawarty w przepisach jest częścią języka prawniczego, ponieważ najczęściej to nie prawnicy tworzą prawo⁴. Inaczej sprawę widzi A. Choduń, która twierdzi, że język prawny odbiega od normy języka codziennego, znajomego i zrozumiałego dla przeciętnych obywateli⁵. To stanowisko mogą potwierdzać problemy ze zrozumieniem pism procesowych, umów konsumenckich⁶ czy wyinterpretowaniem normy z przepisu⁷.

Często wymagane przez okoliczności przejście z języka prawnego na język prawniczy wiąże się ze zmianą rejestru, tj. stopnia formalności wypowiedzi. Trafnie zauważa M. Zieliński, że język komunikujący treści prawne wykorzystuje się w obszarach tworzenia („wypowiedzi, które są prawem”) i stosowania prawa („wypowiedzi, które różnorako nawiązują do prawa”). Z perspektywy tej pracy szczególnie ważny będzie ten drugi obszar – tam autor umiejscowił języki administracyjny i urzędowy⁸. Relację między nimi dobrze oddają słowa M. Lizisowej: „Język admi-

³ Język prawny i język prawniczy mimo zbieżnego przedmiotu wypowiedzi różnią się siatką terminologiczną, gdyż jak stwierdza M.T. Lizisowa: „rzeczywistość prawna istnieje niezależnie od ustawodawcy, jest daną dziedziną życia politycznego, społecznego, gospodarczego czy kulturalnego” – zob. M.T. Lizisowa, *Komunikacyjna teoria języka prawnego*, Poznań 2016, s. 75.

⁴ B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 52–54.

⁵ A. Choduń, *Język prawny a język potoczny*, [w:] E. Malinowska (red.), *Język – prawo – społeczeństwo*, Opole 2004, s. 77–86.

⁶ Nie jest to problem nowy – już w 1987 r. znane były trudności w rozumieniu umów konsumenckich, zgód na zabiegi medyczne, komunikatów rządowych czy kart do głosowania. Zob. R.W. Benson, J.B. Kessler, *Legalese v. Plain English: An Empirical Study of Persuasion and Credibility in Appellate Brief Writing*, „Loyola of Los Angeles Law Review” 1987, t. 20, nr 2, s. 302 i przywołana tam bibliografia.

⁷ Istnieją badania wskazujące, że sami sędziowie postrzegali jako mniej profesjonalnych prawników, którzy używali tzw. *legalese* zamiast *plain English*. Zob. ibidem, s. 301–302, 304.

⁸ M. Zieliński, *Język prawny, język administracyjny, język urzędowy*, [w:] E. Malinowska (red.), *Język – prawo – społeczeństwo*, Opole 2004, s. 9–18.

nistracyjny wchłania w siebie niektóre elementy języków prawnego *sensu stricto* i prawniczego, tworząc wspólnie z nimi nadrzędną odmianę języka urzędowego”⁹.

Aby zobrazować opisywany problem, przywołam powtarzane w literaturze mankamenty języków komunikujących treści prawne¹⁰. Są to głównie zdania wielokrotnie złożone wynikające z chęci wyrażenia za dużej liczby myśli w jednym zdaniu¹¹. Inne trudności przynoszą komunikaty konkretnie w języku urzędowym – pośrednim między językiem prawnym i językiem publicystycznym¹². Jego główne cechy to:

- precyzja (częstotliwość liczebników; jednoznaczność terminów; określenie gatunku wypowiedzi, np. *Uchwała nr...*; formuły odsyłające do innych aktów prawnych; określenia, od kiedy obowiązują dyspozycje zawarte w akcie prawnym)¹³,
- redukcja funkcji ekspresywnej¹⁴,
- dyrektywność (np. terminy dyrektywne, jak *nakaz*, czasowniki modalne, jak *należy*)¹⁵,
- bezosobowość (formy bezosobowe czasownika z częstką *się* lub końcówkami *-no*, *-to*, strona bierna)¹⁶,
- standaryzacja¹⁷,
- nominalność (tj. użycie rzeczowników odczasownikowych w miejsce form osobowych czasownika)¹⁸,
- „rozwlekłość i pretensjonalność”¹⁹.

Osobno trzeba potraktować słownictwo języków komunikujących treści prawne, które cechują:

⁹ M.T. Lizisowa, op. cit., s. 124. Por. tabela „Definicyjne cechy języków komunikujących prawo” – M.T. Lizisowa, op. cit., s. 92.

¹⁰ Przez to pojęcie rozumien języki zarówno prawny i prawniczy, jak i administracyjny i urzędowy.

¹¹ Według R.W. Bensona i J.B. Kesslera to tylko pozorna złożoność, która kryje tak naprawdę brak precyzji – zarówno w składni, jak i w uporządkowaniu myśli. Zob. R.W. Benson, J.B. Kessler, op. cit., s. 307–308 i przywołana tam bibliografia. Odnośnie do średniej liczby słów w zdaniach w polskich kodeksach por. M. Hadryan, *Demokratyzacja języka urzędowego. Współczesne tendencje polityki językowej w Szwecji i w Polsce*, Poznań 2012, s. 134.

¹² Za M. Hadryan warto podkreślić, że „w obu tych stylach nadawca komunikuje i steruje zachowaniem odbiorcy” oraz cechę „stanowczości” języka aktów prawnych, która odróżnia go od aktów administracyjnych, które muszą być opatrzone uzasadnieniem. Zob. M. Hadryan, op. cit., s. 134.

¹³ Ibidem, s. 134–138 i przywołana tam bibliografia.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Użycie strony biernej powoduje zmianę perspektywy – z podmiotowej na przedmiotową. Zob. M. Wojtak, *Styl urzędowy*, [w:] J. Bartmiński (red.), *Encyklopedia kultury polskiej XX w.*, t. 2, *Współczesny język polski*, Wrocław 1993, s. 153. Na temat odchodzenia od form bezosobowych po zmianach ustrojowych w 1989 r. por. E. Malinowska, *Język w urzędach*, [w:] W. Pisarek (red.), *Polszczyzna 2000. Orędzie o stanie języka na przełomie tysiącleci*, Kraków 1999, s. 75–96.

¹⁷ M. Hadryan, op. cit., s. 137–138 i przywołana tam bibliografia na temat stosowania szablonów i ich bezrefleksyjnego powielania, np. formy *Pan(i)* bez uwzględnienia płci adresata.

¹⁸ Ibidem, *passim*.

¹⁹ Jest to w dużej mierze spuścizna po okresie socjalizmu. Zob. *ibidem*, s. 139–143.

- wyrażenia i słowa „wypełniacze”, często powszechnie przyjęte (np. *Oplata za przejazd wynosi... zamiast Bilet kosztuje...; problem, proces, sprawa* itd.; w *dniu dzisiejszym, do miasta Krakowa*)²⁰,
- długie słowa²¹,
- profesjonalizmy²², słowa o wąskim znaczeniu²³,
- wyrazy nieużywane potocznie (np. *bonifikata* zamiast *zniżka*)²⁴,
- wyrazy obce (np. *aplikować* zamiast *składać wniosek*)²⁵,
- archaizmy leksykalne²⁶,
- „czasowniki niepełnowartościowe” (np. *ulec, stworzyć, nastąpić*)²⁷.

Nakładanie się wskazanych cech sprawia, że teksty są trudne, o ile nie niemożliwe, do zrozumienia – przeczy to funkcji komunikacyjnej²⁸ języka prawnego.

2. Podstawy prawne

Przed analizą praktyki administracyjnej trzeba przyrzeć się różnicom w prawie wyznaczającym ramy tej praktyki. Zarówno Szwecja, jak i Polska ustawowo uregulowały status odpowiednio języka szwedzkiego i polskiego. W Polsce jest to ustawa o języku polskim, a w Szwecji – Språklag. Już *ratio legis* obu aktów jest odmienne. W art. 1 pkt 1 polskiej ustawy ustawodawca stwierdza, że nadrzędnym²⁹ jej celem jest „ochrona języka polskiego”. Dalej dodaje „używanie języka polskiego w realizacji zadań publicznych” oraz „używanie języka polskiego w obrocie oraz przy wykonywaniu przepisów z zakresu prawa pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. W Szwecji hierarchia celów wprowadzenia ustawy wygląda inaczej. W 1 §³⁰ stwierdza

²⁰ Ibidem, s. 134–143 i przywołana tam bibliografia. Por. uwagi na temat słowa *dokonać* – ibidem, s. 146. Por. R.W. Benson, J.B. Kessler, op. cit., s. 307–308 i przywołana tam bibliografia.

²¹ Dotyczy głównie języka szwedzkiego, w którym złożenia są powszechnie używane w konstrukcjach składających się w języku polskim z dwóch wyrazów, np. *klarspråkstestet* (*test prostego języka*). Zob. M. Hadryan, op. cit., s. 52.

²² Ibidem, s. 134–143.

²³ E. Malinowska, *Styl urzędowy*, [w:] S. Gajda (red.), *Przewodnik po stylistyce polskiej*, Opole 1995, s. 431–448. Por. stosowanie definicji legalnych (ibidem, s. 136 i przywołana tam bibliografia).

²⁴ M. Hadryan, *Demokratyzacja...*, s. 134–143 i przywołana tam bibliografia.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem, s. 53. Por. R.W. Benson, J.B. Kessler, op. cit., s. 308 i przywołana tam bibliografia.

²⁷ M. Hadryan, *Demokratyzacja...*, s. 142.

²⁸ E. Kocowska-Siekierka, *Prawo do dobrej administracji – w kierunku upraszczania języka urzędowego w Polsce i w Czechach*, „Przegląd Prawa i Administracji CVII” 2016, nr 107, s. 145.

²⁹ Wskazywałaby na to wykładnia systemowa z uwagi umieszczenie „ochrony języka polskiego” w art. 1 pkt 1 ustawy o języku polskim oraz uznanie go za „obowiązek wszystkich organów i instytucji publicznych Rzeczypospolitej Polskiej i powinność jej obywateli” w preambule ustawy. Co więcej, to ochronie języka polskiego poświęcono jeden z pięciu rozdziałów ustawy (z czego dwa to odpowiednio przepisy karne i temporalne).

³⁰ Pisownia oryginalna.

się, że ustawa obejmuje także języki mniejszości oraz język migowy, co świadczy o specyficznych realiach społecznych i inkluzywności szwedzkiego społeczeństwa. Ta zaś przekłada się na praktykę. W tym samym artykule zwraca się uwagę na dostępność języka w sferze publicznej. Dopiero w 2 § – obok ochrony różnorodności językowej – wymieniono ochronę języka szwedzkiego oraz kwestię jego pozycji i użycia w społeczeństwie.

Te różnice przekładają się na dalsze rozbieżności w omawianych ustawach. Obrazują je odpowiednie fragmenty regulujące język urzędowy. W art. 4 polskiej ustawy wymieniono organy państwowe i ze sfery administracji publicznej, które mają używać języka polskiego jako języka urzędowego. W 4–6 § ustawy szwedzkiej zaraz po przepisie ustanawiającym język szwedzki jako urzędowy znajduje się przepis mówiący, że język szwedzki jest wspólny dla całego szwedzkiego społeczeństwa. Ma być dostępny i możliwy do użytkowania przez wszystkich mieszkańców. Co więcej, każdy odpowiada za to, jak język szwedzki jest wykorzystywany i jak się rozwija.

Wspomniana inkluzywność znalazła swój wyraz także w normie z 11–12 §, nakazującej³¹, by język w sferze publicznej był „poprawny” (tzn. „podporządkowany normom językowym”³², co „jest ważnym warunkiem wypowiedzi skutecznej, tzn. jasnej i zrozumiałej”³³), prosty (tzn. jak najbliższy językowi mówionemu³⁴) i zrozumiały (tzn. „na tyle dostosowany do odbiorcy, by umożliwić mu rozumienie”³⁵). Ponadto urzędy mają dbać, by terminologia, której używają, była przystępna i rozwijana. W praktyce przekłada się to na dostępność dokumentów w wersjach dostosowanych dla osób ze specjalnymi potrzebami, np. niewidzących, z zaburzeniami neuropsychiatrycznymi³⁶ czy posługujących się językiem mniejszości³⁷.

Podobnych przepisów na temat prostoty i zrozumiałości języka w przestrzeni publicznej próżno szukać w polskich ustawach. Jednak, moim zdaniem, nic nie stoi na przeszkodzie, by za podstawę prawną praktyk bardziej przyjaznych dla osoby załatwiającej swoje sprawy w instytucjach publicznych uznać art. 1 pkt 2 ustawy o języku polskim – rozpatrywanie wniosków i skarg, wydawanie decyzji administracyjnych i przyznawanie świadczeń to różne formy „realizacji zadań publicznych”³⁸. Brak przepisów dotyczących zrozumiałości języka nie wyklucza moż-

³¹ Warto zaznaczyć tu zmianę co do dyspozycyjności treści tej normy – w poprzedniej wersji aktu prawnego była jedynie przedmiotem „dążenia”. Zob. M. Hadryan, op. cit., s. 61–62.

³² Ibidem.

³³ Ibidem, s. 123, [za:] I. Płóciennik, D. Podlawska, *Słownik wiedzy o języku*, Bielsko-Biała 2004, s. 211.

³⁴ Ibidem, s. 61.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Jako argument przemawiający za omawianymi zmianami językowymi przytacza się też stosunkowo dużą grupę osób (ok. 20–25%), dla których problematyczne jest przeczytanie prostych tekstów prasowych, zatem tym bardziej potrzebujących uproszczonych wersji dokumentów urzędowych. Zob. ibidem, s. 62, 106.

³⁷ Więcej o wersji *lättläst* (teksty łatwe do czytania) – zob. ibidem, s. 61–63.

³⁸ Chodzi tu o aktywności w różnych sferach, od wsparcia szczególnie potrzebujących pomocy finansowej, przez podtrzymywanie tradycji, po ochronę praw konsumentów. Pełen ich katalog znajduje się w art. 4

liwości, zgodnej z wykładnią celowościową, odnalezienia w przepisie w obecnym brzmieniu normy podobnej do tej *explicite* wyrażonej w szwedzkim odpowiedniku. Efektywna komunikacja jest kluczem do skutecznego działania więcej niż jednej osoby. W przeciwnym razie, gdy zawodzi tak istotny aspekt komunikacji jak język, realizacja wspomnianych zadań publicznych przedłuża się albo okazuje niemożliwa, np. w wyniku nieuczynienia zadość terminom na wniesienie odwołania (co było w rzeczywistości niemożliwe np. ze względu na niezrozumiałe sformułowanie pouczenia o początku ich biegu) czy mglistego określenia dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku (przez co później trzeba uruchamiać całą procedurę uzupełniania wniosku, a wpływa to na długość ostatecznego rozstrzygnięcia). Nie można też zapominać o aspekcie finansowym³⁹ oraz konstytucyjnej zasadzie równości, realizowanej za sprawą przystępnego języka, szczególnie w przypadku administracji świadczącej⁴⁰, mającej ogromny wpływ na poziom życia jednostek i ich najbliższych.

W mojej opinii, analogicznie można odnieść się do regulacji wynikających z Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹. W art. 7 k.p.a. zobowiązuje się organy administracji publicznej do załatwiania spraw, „mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. Za taki interes należy uznać możliwie szybkie zamknięcie sprawy, uwarunkowane przez sprawną komunikację, którą umożliwiała użycie odpowiednio dostosowanego języka. W ten sposób społeczeństwo zyska sprawniej działające urzędy, a jednostkom nie tylko zaoszczędzi to frustracji, ale także może zadecydować o losach ich wniosku. Podobnie można by odczytywać art. 9 k.p.a. (obowiązek „należytego i wyczerpującego informowania stron” oraz „udzielania im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”)⁴². Takie rozumienie narzuca się wręcz samo, gdy chodzi o przepisy regulujące budowę decyzji administracyjnej i tłumaczenie jej przesłanek. Wszystko to warto osadzić w kontekście zasad jasności, precyzyjności i zaufania do władz publicznych⁴³.

Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 571). Istotne jest, że realizacja tych zadań jest prawnie przekazywana danej instytucji.

³⁹ Na temat kosztów rozesłania źle sformułowanych pism do uczestników badań języka administracji publicznej w Szwecji oraz obciążenia linii telefonicznych urzędu za sprawą klientów próbujących ustalić, co wynika dla nich z wysłanego pisma, zob. M. Hadryan, op. cit., s. 103.

⁴⁰ Zob. A. Jakubowski, *Kontrola sądowoadministracyjna odmowy dopuszczenia do usług zakładu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 4(91), [za:] Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wrobel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 468, 470; J. Starościek, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967, s. 118; R. Raszevska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007, s. 70.

⁴¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572), dalej: k.p.a.

⁴² Por. E. Kocowska-Siekierka, op. cit., s. 150–151 i uwagi na temat innych artykułów k.p.a. oraz przywołane tam orzecznictwo.

⁴³ Ibidem.

Przepisy k.p.a. i zasada zrozumiałości języka nie działają w próżni i są podstawami wydawanych orzeczeń sądów administracyjnych⁴⁴.

Nie tylko ustawy wyznaczają ramy działań w zakresie opisywanej sfery działalności publicznej. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) wyznacza zasady tworzenia aktów prawnych powszechnie obowiązujących (pisanych w języku prawnym). Ma więc niebagatelne znaczenie dla twórców prawa i jego adresatów⁴⁵, gdyż akty prawne stają się m.in. podstawą prawną decyzji administracyjnych czy uzasadnień wniosków. We wspomnianym rozporządzeniu można znaleźć normy zbliżone do szwedzkich odpowiedników. Przykładowo w § 6–8 rozporządzenia zawarto obowiązek redakcji przepisów ustaw „w sposób zrozumiały dla adresatów”, z poszanowaniem dla „reguł składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych”⁴⁶. Zaleca się unikanie „określeń specjalistycznych, o ile ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu”, „określeń lub zapożyczeń obcojęzycznych, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim” oraz „nowo tworzonych pojęć lub struktur językowych, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia”. Cały Dział VIII rozporządzenia poświęcono konkretnym rozwiązaniom dla ustawodawcy. Szczególnie istotne wydają się § 146–147, regulujące kwestię definicji legalnych. Widać w nich dążenie polskiego prawodawcy do zrozumiałości terminów używanych w aktach prawnych i zapewnienia przewidywalności ich treści w konkretnych rozstrzygnięciach. Wygodę posługiwania się aktami prawnymi mają zapewniać normy § 153 i § 157, służące wyeliminowaniu niekończących się „łańcuszków” odesłań do innych przepisów tego samego aktu prawnego lub innych aktów prawnych. Moim zdaniem trzeba jednak zachować umiar między skrajnymi rozwiązaniami⁴⁷. Każdorazowa ocena, czy bardziej opląca się odwołanie do innego przepisu (co zapewnia zwięzłość aktu prawnego, ale utrudnia odczytanie rozczłonkowanej normy) czy powtórzenie powoływanej normy (kosztem długości aktu prawnego), wydaje się tu niezbędna, choćby ze względu na długość poszczególnych ustaw. Warto uwzględnić też współczesne uwarunkowania techniczne – większość zainteresowanych korzysta z aktów prawnych w wersji elektronicznej, w której ich długość nie odgrywa tak dużej roli,

⁴⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2023 r., III OSK 377/21, CBOSA, w którym powołano się na wadliwość decyzji administracyjnej w ramach jej osnowy, tj. „brak jasności, precyzyjności rozstrzygnięcia”.

⁴⁵ W kwestii jasności przepisów por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 listopada 2022 r., II SA/Ke 502/22, CBOSA.

⁴⁶ Por. część „Zakres pojęciowy i cechy definicyjne języków komunikujących treści prawne” na temat zdań wielokrotnie złożonych.

⁴⁷ Por. T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Warszawa–Kraków 1986, s. 124–125 (poglądy odnośnie do sprzeczności postulatu zrozumiałości i precyzji tekstów prawnych) oraz M. Hadryan, op. cit., s. 143, [za:] M. Wojtak, *Styl urzędowy...* (na temat kompromisowości w doprecyzowaniu znaczenia terminów przez prawodawcę).

ponieważ bez problemu można wyszukać słowo klucz czy odpowiedni numer artykułu. Więcej zaangażowania wymaga zaś korzystanie z kilku aktów prawnych w celu rozwiązania jednego problemu.

Należy tu przywołać stanowisko M. Hadryan, że istnieje „wiele aktów prawnych, w których rekomendowane zasady nie są dostatecznie stosowane”, a „nawet przestrzeganie tych zasad nie prowadzi do wystarczającej zrozumiałości tekstów prawnych z punktu widzenia powszechnego odbiorcy”⁴⁸. Potwierdza to tezę, że polski system potrzebuje nie nowych podstaw prawnych, ale chęci zastosowania przepisów w obecnym brzmieniu w sposób przyjazny odbiorcy.

3. Praktyka

Materiałów do badań dostarczają strony internetowe instytucji, opisujące warunki otrzymania świadczeń, szablony formularzy, wydawane decyzje administracyjne i wiele innych. W tej części postaram się przybliżyć niektóre z nich.

Na początku warto zestawić narzędzia, które mają pomóc urzędnikom w tworzeniu bardziej zrozumiałych tekstów. Znamienne jest, że w Szwecji *Institutet för språk och folkminnen* [Instytut Języka i Folkloru] opracował narzędzie pozwalające na automatyczne sprawdzenie zrozumiałości raportów i decyzji. Tzw. *klarspråkstestet* (*test prostego języka*)⁴⁹ kompleksowo analizuje tekst – zawiera m.in. pytania o:

- 1) odbiorcę,
- 2) to, w czym opracowywany tekst ma mu pomóc,
- 3) ton (sposób zwracania się do odbiorcy),
- 4) treść decyzji (odmowa lub uwzględnienie wniosku, uzasadnienie, podstawa prawna, pouczenie dotyczące odwołania),
- 5) nagłówki,
- 6) podstawę prawną,
- 7) czytelność podziału kolejnych akapitów pisma.

Każde z pytań opatrzone komentarzem zawierającym wzorce do naśladowania w formułowaniu decyzji.

W Polsce dostęp do podobnych narzędzi jest ograniczony. Na stronie rządowej⁵⁰ można znaleźć ich wykaz, znajdują się w nim jednak głównie przekierowania do słowników i poradni językowych, a więc narzędzi ogólnojęzykowych, nieprzygotowanych konkretnie do formułowania tekstów urzędowych. Można znaleźć nawet linki do kursów e-learningowych i narzędzia pozwalające ocenić poziom trudności

⁴⁸ M. Hadryan, op. cit., s. 125.

⁴⁹ Språkrådet, *Språktestet* <<https://www4.isof.se/klarsprakstest/test/loadTest.do?id=1&ts=1950297946>> [dostęp: 12.05.2024].

⁵⁰ Serwis służby cywilnej, *Gdzie szukać porad i narzędzi?* <<https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/gdzie-szukac-porad-i-narzedzi>> [dostęp: 11.04.2023].

tekstu. Niestety żadne z tych narzędzi nie wydaje się odpowiednie do formułowania konkretnych decyzji dla zindywidualizowanych adresatów. Szwedzkie narzędzie wydaje się też bardziej odpowiednie z uwagi na wskazówki co do formułowania ściśle określonego typu tekstów osadzonych w specyficznej sytuacji komunikacyjnej, których nie znajdziemy w zbiorach informacji obejmujących wiedzę na temat języka powszechnie używanego. Oczywiście, decyzję zrozumiałą trzeba sformułować w słowach jak najbardziej zbliżonych do polszczyzny (szwedzki) powszechnie używanej. Jednak równie ważne są inne elementy, nie tak oczywiste dla języka powszechnie używanego, np. wydzielenie nagłówków, przywoływanie w odpowiednim miejscu podstawy prawnej czy zamieszczenie informacji o uwzględnieniu lub odmowie uznania wniosku. Podobnie ze słownika nie dowiemy się, że odbiór tekstu może utrudnić częste użycie rzeczowników odczasownikowych.

Kolejnych materiałów do analizy dostarczają strony internetowe, w Polsce – rządowa⁵¹, w Szwecji⁵² – Försäkringskassan (znanego ze zdecydowanych działań na rzecz prostego języka, zarówno w strukturach wewnętrznych, jak i w kontakcie z klientem⁵³), które opisują polską Kartę Dużej Rodziny i jej szwedzki odpowiednik. Tym, co zwraca uwagę na polskiej stronie WWW, jest przywołanie aktów prawnych tylko w sytuacjach, gdy jest to niezbędne dla precyzji tekstu, co powinno być jednym z jego celów komunikacyjnych, zważywszy na fakt, że chodzi tu o przyznanie świadczeń, od których zależy sytuacja finansowa wnioskujących. Na stronie rządowej widać datę ostatniej aktualizacji informacji oraz dane osoby, która jej dokonała. Moim zdaniem, jest to dlatego korzystne, że osoba, która swoim imieniem firmuje dany wpis na stronie internetowej, prawdopodobnie bardziej postara się o rzetelność informacji i jej zrozumiałość dla czytelnika. Na szwedzkiej stronie zwraca uwagę całkowity brak odwołań do aktów prawnych. Cały tekst jest więc prawdopodobnie produktem streszczenia właściwej regulacji i odnalezienia w niej najważniejszych informacji dla świadczeniobiorcy. Uważam, że tak dalekie odejście od litery prawa należy jednak stosować z umiarem, ponieważ sprawia wrażenie, jakby cała procedura nie miała jakiegokolwiek źródła w powszechnie obowiązującym, równym dla wszystkich, prawie. Poza tym na stronie widnieje data aktualizacji. Brak jednak informacji o osobie, która wpis udostępniła. Śródtytuły wydają się bardziej przejrzyste na stronie szwedzkiej. Na czytelność wpływa również zastosowanie formuły pytań i odpowiedzi, które dają rozwiązania najczęściej powtarzających się problemów. W ten sposób osoba zainteresowana może zapoznać się z gotową odpowiedzią na konkretne pytanie, dzięki czemu nie musi sięgać do aktu prawnego, w którym

⁵¹ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Komu przysługuje KDR?* <<https://www.gov.pl/web/rodzina/komu-przysluguje-kdr>> oraz mObywatel, *Karta Dużej Rodziny* <<https://www.gov.pl/web/mobywatel-w-aplikacji/karta-duzej-rodziny-mkdr>> [dostęp: 11.04.2023].

⁵² Försäkringskassan, *Barnbidrag och flerbarnstillägg* <<https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/barnbidrag-och-flerbarnstillagg>> [dostęp: 11.04.2023].

⁵³ Zob. M. Hadryan, op. cit. i fragmenty na temat polityki tego urzędu.

odnalezienie interesującej informacji może okazać się trudniejsze ze względu na specyficzny język lub niejasne hipotezy danych dyspozycji, przez co osoba ubiegająca się o świadczenie może ostatecznie nie wiedzieć, czy dana norma znajdzie zastosowanie w jej przypadku. Oba teksty cechują też bezpośrednie zwroty do adresata (tzn. stosowanie form 2. osoby liczby pojedynczej), czytelne wyodrębnienie graficzne poszczególnych części tekstu oraz linki do konkretnych wniosków, platform pozwalających na ich złożenie i innych stron czy zakładek z powiązаныmi informacjami. Pozwala to na zaoszczędzenie czasu klientom – na szukaniu właściwych wniosków, i urzędnikom – na odpowiedziach na powtarzające się pytania.

Warto porównać także Kodeksy etyczne ZUS-u⁵⁴ i jego szwedzkiego odpowiednika⁵⁵. W wersji szwedzkiej znalazły się punkty, których nie uwzględniono w polskiej, tj.:

- uwzględnienie dobra dziecka w sprawach, w których rozstrzygnięcie może mieć na nie wpływ;
- zwrócenie uwagi już na proces rekrutacyjny, który ma być wolny od dyskryminacji i oparty jedynie na kompetencjach na każdym jego etapie;
- podkreślenie szczególnej wagi spraw rozstrzyganych w opisywanym urzędzie jako bezpośrednio wpływających na wcielanie w życie praw człowieka;
- postępowanie zgodnie z dobrymi praktykami rynkowymi przy zamówieniach publicznych, uwzględniające fakt, że rozdysponowane są pieniądze podatników;
- możliwość publicznych wypowiedzi w mediach pracowników jako osób prywatnych.

Warto zwrócić uwagę także na inne działanie istotnie ułatwiające osobom zainteresowanym kontakt z urzędem i sformułowanie wniosku w sposób zwiększający szansę na jego pozytywne rozpatrzenie. Chodzi tu o zamieszczone na stronach internetowych Försäkringskassan⁵⁶ i ZUS-u⁵⁷ słowniki pojęć związanych z korzystaniem ze świadczeń instytucji. Jest to znaczne ułatwienie w komunikacji z tymi urzędami, ponieważ słownictwo jest jedną z przeszkód w rozumieniu opisywanych tekstów. Należy pochwalić również udostępnienie przez oba urzędy wykazu tłumaczeń tych terminów na niektóre języki obce. Co więcej, szwedzki urząd opatrzył swoje zestawienie wskazaniem, które z pojęć są zalecane, a które – odradzane (np. w przypadku niepełnosprawności), co tylko potwierdza wrażliwość na klientów i traktowanie ich jak równorzędnych partnerów w komunikacji.

⁵⁴ ZUS, *Kodeks etyki pracownika* <<https://www.zus.pl/documents/10182/0/Kodeks+etyki+pracownika+ZUS.pdf/7f5edf34-c554-e5d4-6ed6-5796fcccce99>> [dostęp: 11.04.2023].

⁵⁵ Försäkringskassan, *Försäkringskassans etiska principer* <<https://www.forsakringskassan.se/download/18.3f8d59921814e0eaf803b5/1656406317177/forsakringskassans-etiska-kod.pdf>> [dostęp: 11.04.2023].

⁵⁶ Försäkringskassan, *Försäkringskassans termbank* <<https://forsakringskassan.termsystem.com/>> [dostęp: 11.04.2023].

⁵⁷ ZUS, *Słownik* <<https://www.zus.pl/sownik>> [dostęp: 11.04.2023].

Podsumowanie

Poruszony temat wymaga poszerzonej analizy – zarówno pod kątem językoznawczym, jak i socjologicznym (tj. choćby postrzegania przez różne grupy społeczne instytucji wprowadzających prosty język). Jest to tym bardziej istotne, że zmiany w tym obszarze są nadzwyczaj dynamiczne. Wskazują na to wnioski M. Hadryan z 2012 r., że polskie teksty pilnie wymagają dalszych uproszczeń⁵⁸. Uważam, że w tym zakresie wiele się zmieniło w ciągu ostatniej dekady, na co wskazują przeanalizowane przykłady – mimo drobnych różnic w zakresie konkretnych technik upraszczania tekstów łatwo dostrzec wspólną tendencję wskazującą na stosowanie ogólnych założeń *klarspråk*. Mimo braku dalszych, szerszych działań odgórnych (co wskazuje we wnioskach końcowych M. Hadryan), tak jak ma to miejsce w Szwecji, widać istotne zmiany języka stosowanego przez polską administrację i uwzględnianie w praktyce wskazówek wypracowanych w tym skandynawskim kraju⁵⁹. Być może inne strategie sprawdzają się równie dobrze w osiągnięciu celu, jakim jest bardziej zrozumiały język urzędowy? W gruncie rzeczy chodzi bowiem nie o środki, a o efekt końcowy – sytuację, w której obywatele bez problemów odczytują komunikaty otrzymywane z urzędów. Bardziej dalekosiężnym celem może być także zmiana relacji władza–obywatel, dla której język ma ogromne znaczenie⁶⁰. Jednocześnie istotne są zagrożenia związane ze zbyt dalekim uproszczaniem języka, które przekładają się choćby na spadek wyników szwedzkich uczniów w testach rozumienia tekstu w ramach OECD⁶¹. Takie doświadczenie może jednak co najwyżej wskazywać możliwe kierunki ulepszania strategii szwedzkich, a nie dyskredytować cały fenomen *klarspråk*. Kolejne badania komparatystyczne mogą okazać się cennym źródłem wiedzy.

BIBLIOGRAFIA

Benson, R.W., Kessler, J.B. (1987). *Legalese v. Plain English: An Empirical Study of Persuasion and Credibility in Appellate Brief Writing*. „Loyola of Los Angeles Law Review” 20(2): 301–322.

⁵⁸ M. Hadryan, op. cit., s. 290–291. Chodzi tu także o analfabetyzm funkcjonalny, który w polskim społeczeństwie jest większy niż w szwedzkim, co wynika m.in. z (braku) kultury czytelnictwa w Polsce. W zakresie danych na temat wykształcenia niezbędnego do zrozumienia poszczególnych badanych tekstów urzędowych por. M. Hadryan, op. cit., passim.

⁵⁹ Por. język dwóch wniosków z podobnej sfery życia – z ZUS-u (<https://www.zus.pl/documents/10182/788036/RAW_edyt.pdf/67b74b2c-93b4-4721-a550-a48b06ce1c75?t=1658294825460> [dostęp: 11.04.2023]) i polskojęzycznej wersji wniosku z Försäkringskassan (<<https://www.forsakringskassan.se/download/18.3ab4e9fc17db121eae62f5e/1676834888603/2570-wniosek-o-zwolnienie-z-obowi%C4%85zku-sp%C5%82aty-d%C5%82ugu-umorzenie-d%C5%82ugu.pdf>> [dostęp: 11.04.2023]).

⁶⁰ M. Hadryan, op. cit., s. 21.

⁶¹ Ibidem, s. 283–285.

- Choduń, A. (2004). *Język prawny a język potoczny*, [w:] E. Malinowska (red.), *Język – prawo – społeczeństwo*. Opole: 77–86.
- Czarnik, Z., Posłuszny, J. (2011). *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wrobel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*. Warszawa: 415–500.
- Gizbert-Studnicki, T. (1986). *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*. Warszawa–Kraków.
- Hadryan, M. (2012). *Demokratyzacja języka urzędowego. Współczesne tendencje polityki językowej w Szwecji i w Polsce*. Poznań.
- Jakubowski, A. (2020). *Kontrola sądownoadministracyjna odmowy dopuszczenia do usług zakładu administracyjnego*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 4(91): 9–28.
- Kocowska-Siekierka, E. (2016). *Prawo do dobrej administracji – w kierunku upraszczania języka urzędowego w Polsce i w Czechach*. „Przegląd Prawa i Administracji” 107: 145–163.
- Lizisowa, M.T. (2018). *Komunikacyjna teoria języka prawnego*. Poznań.
- Malinowska, E. (1995). *Styl urzędowy*, [w:] S. Gajda (red.), *Przewodnik po stylistyce polskiej*. Opole: 431–448.
- Malinowska, E. (1999). *Język w urzędach*, [w:] W. Pisarek (red.), *Polszczyzna 2000. Orędzie o stanie języka na przełomie tysiącleci*. Kraków: 75–96.
- Płóciennik, I., Podlawska, D. (2004). *Słownik wiedzy o języku*. Bielsko-Biała.
- Raszewska-Skałeczka, R. (2007). *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*. Wrocław.
- Starościk, J. (1967). *Studia z teorii prawa administracyjnego*. Warszawa.
- Wojtak, M. (1993). *Styl urzędowy*, [w:] J. Bartmiński (red.), *Encyklopedia kultury polskiej XX w.*, t. 2, *Współczesny język polski*. Wrocław: 147–162.
- Wróblewski, B. (1948). *Język prawny i prawniczy*. Kraków.
- Zieliński, M. (2004). *Język prawny, język administracyjny, język urzędowy*, [w:] E. Malinowska (red.), *Język – prawo – społeczeństwo*. Opole: 9–18.